

Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond

Een kennisfundament
voor professionals



Lectoraat Criminaliteitsbeheersing
& Recherchekunde

Henk Sollie
Vina Wijkhuijs
Walter Hilhorst
Ronald van der Wal
Nicolien Kop

BOOM | **LEMMA**

Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond

Eerder verschenen publicaties van de Politieacademie bij Boom Lemma uitgevers:

- Otto Adang, Wim van Oorschoot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollié & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollié, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*

Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond

Een kennisfundament voor professionals

Henk Sollie

Vina Wijkhuijs

Walter Hilhorst

Ronald van der Wal

Nicolien Kop

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2013

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2013 Politieacademie | Boom Lemma uitgevers

ISBN 978-90-5931-943-1

NUR 741

www.boomlemma.nl

Voorwoord

HouVast bij de aanpak van multiproblematiek in gezinnen met een Roma-achtergrond

U hebt een publicatie in handen die een goed onderbouwd inzicht geeft in de aard en achtergrond van de problemen die gemeenten en ketenpartners ervaren in het omgaan met multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Het voorziet in de behoeften van ons – Rijk, gemeenten, politie en de professionals in de hulpverlenings- en ondersteuningsketen – aan meer houvast bij het stellen van grenzen en het bepalen van wat uiteindelijk, ook op langere termijn, perspectief biedt. Het geeft antwoord op onze vragen: wat werkt, wat draagt bij aan verminderen van de problematiek en wat kunnen wetenschap, beleid en praktijk elkaar daarbij bieden?

De onderzoekers zijn in literatuur en documenten gedoken. Daarnaast hebben zij met veel professionals, van verschillende bij deze gezinnen betrokken organisaties, gesproken.

Deze publicatie biedt geen kant-en-klare oplossingen voor alle gesignaleerde problemen. Wel kunnen de handreikingen volgens ons helpen de aanpak van de problemen te verbeteren op lokaal en boven-lokaal niveau. Daarom bevelen we ze u ook warm aan.

Schakelen tussen zorg, handhaving en opsporing

Wij pleiten ervoor deze handreikingen voor ‘een specifieke benadering met maatwerk’ duurzaam in te bedden in het lokale beleid ten aanzien van multi-probleemgezinnen. Dat vraagt stevig bestuurlijk commitment voor een ontkokerde, integrale (bestuurs- én strafrechtelijke) aanpak.

Het gaat erom ‘door te kunnen pakken’ in het operationele werkveld. De Roma-achtergrond van deze gezinnen is op zichzelf natuurlijk geen reden voor extra aandacht, maar mag – omgekeerd – ook geen obstakel vormen in de aanpak van gesignaleerde problematiek.

De uitvoerende professionals moeten hoe dan ook niet het gevoel hebben er alleen voor te staan.

Rechten én plichten

De handreikingen uit deze publicatie dragen bij aan een effectieve integrale aanpak waarin multi-probleemgezinnen op maat benaderd worden, waarin wordt gewezen op rechten en plichten (jegens kinderen en het verbeteren van hún situatie) en waarin de samenwerking van en tussen alle betrokken organisaties gestroomlijnd wordt onder regie van de gemeente.

C. Riezebos,
directeur Veiligheid en Bestuur, ministerie van Veiligheid en Justitie

F.T.J.M. Backhuijs,
burgemeester gemeente Nieuwegein en voorzitter Platform Roma-
gemeenten

Inhoud

Voorwoord	5
Woord vooraf van het onderzoeksteam	11
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.1.1 Platform Roma-gemeenten	13
1.1.2 Kennisversterking Roma	14
1.1.3 Landelijk actieprogramma	14
1.1.4 Aanpak multi-problematiek	15
1.1.5 Ontwikkeling kennisfundament	16
1.2 Doelstelling en wijze van informatieverzameling	16
1.3 Leeswijzer	19
2 Achtergrond: geschiedenis en leefwijzen	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Herkomst en verspreiding van Roma binnen Europa	22
2.2.1 De eerste migratie	23
2.2.2 De tweede migratie	24
2.2.3 De derde migratie	26
2.3 Leefsituatie van Roma binnen Europa	28
2.3.1 Zelfidentificatie	28
2.3.2 ‘Volk’ zonder eigen staat	30
2.3.3 Een hoog mobiliteitsbewustzijn	33
2.3.4 De huidige omstandigheden	34
2.4 Huidige positie van Roma in Nederland	36
2.4.1 Verschillende groepen	36
2.4.2 Geen eenduidige leefwijze	37
2.5 Tradities en levenswijzen: enkele discutabele thema’s	38
2.5.1 Morele codes	39
2.5.2 Omgangsregels: eer en respect	41
2.5.3 De invloed van de leefgemeenschap	42

2.5.4	Rolverdeling tussen man en vrouw	44
2.5.5	Het huwelijk als startpunt van volwaardigheid	46
2.5.6	Interne rechtspraak	47
2.5.7	Arbeid en inkomen	49
2.5.8	Onderwijs: geen vanzelfsprekende kans	50
2.6	Tot slot	51
3	Nederlands (doelgroepen)beleid ten aanzien van Roma	53
3.1	Inleiding	53
3.2	Periode tot 1945: streng zigeunerbeleid en genocide	53
3.3	Periode 1945-1978: het naoorlogse beleid	55
3.3.1	Legalisatie: de Generaal pardonregeling van 1977	56
3.4	Periode 1978-1985: het integratiebeleid	58
3.5	Periode 1985-1990: het beheersmodel	62
3.6	Periode 1990-2008: de fase van normalisatie	65
3.7	Periode 2008-heden: de integrale aanpak	67
3.7.1	Project Wisselgeld	67
3.7.2	Internationale ontwikkeling	70
3.8	Tot slot	71
4	Multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond: een schets van de problematiek	73
4.1	Inleiding	73
4.2	Huisvesting	75
4.3	Gezin en opvoeding	78
4.4	Onderwijs	81
4.5	Arbeid en inkomen	85
4.6	Gezondheid en zorg	86
4.7	Veiligheid en criminaliteit	90
4.8	Obstakels in de aanpak	93
4.8.1	De houding van professionals	94
4.8.2	De houding van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond	97
4.9	Resumé	100

5	Deviant gedrag in een breder perspectief	101
5.1	Inleiding	101
5.2	Maatschappelijke factoren: de sociaaleconomische situatie	103
5.3	Groepsgerelateerde factoren: culturele verschillen	104
5.4	Persoonsgerelateerde factoren: aanleg en opvoedingsmilieu	107
5.5	Resumé	108
6	Handreiking voor een duurzame aanpak	111
6.1	Uitgangspunten	111
6.2	Samenwerking	112
6.3	Interventiemodel	115
6.3.1	De verwijfsindex risicojongeren	115
6.3.2	Tegengaan van schoolverzuim	118
6.3.3	Hulpverlening aan multi-probleemgezinnen	119
6.3.4	Inmenging in ouderlijk gezag	121
6.3.5	Handhaving en opsporing	126
6.4	Handvatten voor professionals	129
6.5	Aanbevelingen voor gemeenten en rijksoverheid	130
6.5.1	Versterken van ketenregie en integrale aanpak	131
6.5.2	Organiseren van kennisuitwisseling en ondersteuning	132
6.5.3	Inzicht in landelijk en internationaal gepleegde criminaliteit	134
6.5.4	Internationale samenwerking	135
6.6	Tot slot	136
	Literatuur	139
	Over het lectoraat en de auteurs	145

Woord vooraf van het onderzoeksteam

Het Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde van de Politieacademie heeft van het ministerie van Veiligheid en Justitie de opdracht gekregen om een studie uit te voeren naar multi-problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond. Wij realiseren ons dat het uitvoeren van een dergelijk onderzoek door 'de politie' in opdracht van 'Veiligheid en Justitie' de indruk kan wekken dat dit onderzoek uitsluitend handelt over criminaliteit. Niets is echter minder waar. Criminaliteit staat doorgaans niet op zichzelf en maakt vaak onderdeel uit van een bredere onderliggende problematiek. Vanuit dit perspectief dient deze studie dan ook te worden beschouwd.

Het onderzoeksrapport dat voor u ligt behelst een gevoelig thema met een hoge nieuws waarde. Hierin schuilt het gevaar (ondanks de herhaaldelijke waarschuwingen voor generalisering en stigmatisering) dat het lezen van slechts enkele 'nieuwswaardige' passages uit dit onderzoek kan leiden tot een onjuiste interpretatie en beeldvorming over Roma in algemene zin. Problemen die worden ervaren met een aantal families, gezinnen en individuen in Nederland kunnen en mogen nooit worden veralgemeniseerd tot 'Roma-problematiek', 'Roma-criminaliteit', et cetera.

Wel mag (beter) worden benoemd dat bepaalde problemen qua aard en omvang vaak binnen Roma-gemeenschappen voorkomen die op grote afstand van de omringende maatschappij staan. De schrijvende situatie van een groot deel van de Roma-minderheid in Oost-Europese landen, maar ook de sociaal-maatschappelijke achterstand van veel Roma-families in West-Europa, geven voldoende aanleiding om bestaande problematiek te lijf te gaan. De aanpak van deze problemen moet echter niet alleen betrekking hebben op het tegengaan van negatieve effecten voor de omringende maatschappij, maar vraagt evenzeer inspanningen gericht op volwaardige participatie en acceptatie van Roma-gemeenschappen binnen de Europese en daarmee ook Nederlandse samenleving.

Tijdens de uitvoering van een studie over een (zeer) gevoelig thema binnen een specifieke doelgroep, is het belangrijk om kritisch te reflecteren op de eigen beeldvorming en de wijze waarop bevindingen worden gerapporteerd. Als onderzoeksteam hebben wij daarom veel met elkaar van gedachten gewisseld over de interpretatie en verwerking van informatie die tot ons kwam vanuit literatuur, media, interviews en gesprekken met professionals. Tevens hebben wij onze bevindingen voorgelegd aan wetenschappers en externe deskundigen, die ons door hun zorgvuldige feedback in staat stelden om deze publicatie inhoudelijk te versterken.

Met dit onderzoeksrapport beogen wij professionals van kennis te voorzien, waarmee zij hun inzet bij de aanpak van (multi-)problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond in een juiste context kunnen plaatsen. Kennis waardoor gereflecteerd kan worden op zowel het eigen handelen jegens betreffende gezinnen, als het eigen handelen richting betrokken ketenpartners.

Tot slot willen wij graag onze waardering uitspreken naar alle respondenten voor hun bereidwilligheid om mee te werken aan de vorming van deze publicatie.

H. Sollie, V. Wijkhuijs, W. Hilhorst, R. van der Wal & N. Kop
Apeldoorn, 2013

1.1 Achtergrond

1.1.1 Platform Roma-gemeenten

Binnen het Platform Roma-gemeenten zijn gemeenten vertegenwoordigd die te maken hebben met een verscheidenheid aan problemen onder gezinnen met een Roma-achtergrond. In 2008 vroegen deze gemeenten aan de toenmalige minister voor Wonen Wijken en Integratie (WWI) ondersteuning, omdat de complexiteit van de aanpak van deze problematiek de grenzen van de gemeenten zowel letterlijk als figuurlijk oversteeg. Vervolgens werd de minister in december van dat jaar in een motie door de Tweede Kamer verzocht om ‘naar analogie van de samenwerking met de zogenaamde Antillianen-gemeenten’ een gezamenlijke aanpak met Roma-gemeenten te ontwikkelen.

In reactie daarop heeft de minister voor WWI bij brief van 29 juni 2009 de uitgangspunten van de gezamenlijke aanpak uiteengezet. Een van de uitgangspunten is dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de aanpak van problemen onder de lokale (Roma-)bevolking. De minister stelde middelen ter beschikking voor het faciliteren van intergemeentelijke samenwerking en voor ondersteuning in het uitwisselen van *best practices* door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook zegde de minister voor WWI toe dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de kennisopbouw bij de politie over de achtergrond en cultuur van Roma en (internationale) Roma-gerelateerde criminaliteit zou bevorderen.

1.1.2 *Kennisversterking Roma*

Naar aanleiding van de voornoemde kamerbrief en een daaropvolgend overleg tussen vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en de Raad van Korpsscheffs is per 1 januari 2011 bij de Politieacademie een driejarig project 'Kennisversterking Roma' gestart. Het doel van dit project is tweeledig, namelijk:

- a. Het ontsluiten, borgen en bevragebaar maken van kennis over Roma in brede zin en over criminaliteit onder Roma in het bijzonder, door deze wetenschappelijk te verankeren in een kennisfundament.
- b. Het ontwikkelen van methoden om gepleegde criminaliteit door en jegens Roma op legitieme wijze te kunnen verminderen.

Uit een eerste verkenning bleek dat de multi-problematiek onder gezinnen met een Roma-achtergrond met name een negatieve uitwerking heeft op kinderen en jonge vrouwen. De multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond bleken daarnaast vaak deel uit te maken van grotere familieverbanden, waarbij ook in aanverwante gezinnen een multi-problematiek zichtbaar was. Sterke zelfidentificatie en onderlinge groepsdruk in families om niet te participeren in de samenleving, bleken de hulpverlening en interventie sterk te bemoeilijken.

1.1.3 *Landelijk actieprogramma*

De voornoemde constatering was voor de voorzitter van het Platform Roma-gemeenten aanleiding om dit onder de aandacht te brengen van de ministers van Veiligheid en Justitie; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Immigratie, Integratie en Asiel; en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, teneinde ondersteuning vanuit de Rijksoverheid te vragen. In oktober 2011 startte het ministerie van Veiligheid en Justitie, in samenwerking met het Platform Roma-gemeenten en de andere ministeries, met het programma 'Aanpak uitbuiting (Roma) kinderen'. De belangrijkste doelstelling van dit programma is om de samenwerking tussen instanties bij de aanpak van zogenoemde multi-probleemgezinnen te verbeteren.

Binnen het programma zijn vier gemeenten aangewezen als 'proeftuin' voor het opdoen van ervaring in de aanpak van multi-

probleemgezinnen met een Roma-achtergrond, te weten: Ede, Lelystad, Nieuwegein en Veldhoven. Het project Kennisversterking Roma is aan dit programma gekoppeld en vanuit dit project worden de proeftuimgemeenten en politiekorpsen ondersteund.

1.1.4 *Aanpak multi-problematiek*

De aanpak is gericht op multi-probleemgezinnen. Van een multi-probleemgezin is sprake wanneer zich een opeenstapeling van problemen voordoet. Te denken valt aan langdurige werkloosheid (of uitkeringsafhankelijkheid), overlast, criminaliteit, verslaving, echtscheiding en/of psychische problemen binnen het gezin. Specifiek binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond kan sprake zijn van een hardnekkige problematiek, waarbij de rechten van kinderen in het gedrang komen. Het gaat dan om schoolverzuim (of het onttrekken van kinderen aan de leerplicht) en de inzet van kinderen voor (illegale) arbeid of criminele activiteiten. Om daarin verandering te brengen is de inzet van meerdere instanties van groot belang.

Met het programma 'Aanpak uitbuiting (Roma) kinderen' hoopt het ministerie te bereiken dat gemeenten, politie en hulpverleningsorganisaties komen tot een integrale aanpak van multi-probleemgezinnen, waaronder die met een Roma-achtergrond. De afgelopen jaren is daarmee in verschillende gemeenten al ervaring opgedaan, in het kader van het project 'Achter de voordeur'. Dat project werd in 2011 afgerond met een publicatie waarin de ervaringen van gemeenten zijn vastgelegd.¹ Het project 'Achter de voordeur' vormt daarmee een belangrijke basis van het huidige programma. Echter, vanwege de specifieke problematiek van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is er behoefte aan meer gerichte informatie over de onderliggende problematiek en de integrale aanpak ervan.

1 Zie BZK en VWS, 2011; WWI, 2010.

1.1.5 *Ontwikkeling kennisfundament*

Lopende het project Kennisversterking Roma bleek bij professionals (van zowel politie als hulpverleningsinstanties) een grote behoefte te bestaan aan wetenschappelijk gefundeerde kennis waarmee zij de gesignaleerde problematiek met betrekking tot personen of gezinnen met een Roma-achtergrond in de juiste context kunnen plaatsen. Om hierin te voorzien heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde van de Politieacademie gevraagd om in het kader van dit project een kennisfundament te ontwikkelen.

1.2 **Doelstelling en wijze van informatieverzameling**

In paragraaf 1.1 is kort de achtergrond van deze publicatie geschetst. Deze publicatie richt zich specifiek op multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Wanneer onderzoek wordt verricht naar problemen die betrekking hebben op personen uit een specifieke bevolkingsgroep, ligt continu het gevaar op de loer dat weergegeven bevindingen die gelden voor een specifiek deel van de betreffende populatie, worden veralgemeniseerd en daarmee onterecht geldend worden gemaakt voor de hele populatie. De zodoende ontstane stigma's zijn zeer moeilijk te ontkrachten en leiden niet zelden tot verdere verwijdering.

De beschrijving van enkele specifieke culturele thema's in dit boek heeft tot doel om meer inzicht te geven in de mogelijke achtergrond van door professionals gesignaleerde culturele aspecten bij Roma-families met multi-problematiek. Hoewel deze families vaak beeldbepalend zijn, kan en mag uit deze beschrijving niet afgeleid worden dat deze culturele aspecten de oorzaak zijn van de bestaande problematiek binnen deze families en/of dat alle in Nederland woonachtige Roma dergelijke culturele gebruiken hebben. Om (verdere) stigmatisering en generalisering te voorkomen, en daarmee voorbij te gaan aan het individu en zijn specifieke context, dient met de hier weergegeven informatie dan ook zeer voorzichtig en verstandig omgegaan te worden.

Dit betekent dat de bevindingen niet zonder meer gebruikt kunnen worden om specifieke gedragingen van Roma in de praktijk van alledag in Nederland in te schatten of te verklaren. Het doel van deze

studie is namelijk om inzicht te geven in de problematiek die zich bij *een deel* van de in Nederland woonachtige Roma-gezinnen voordoet, alsmede handvatten te bieden voor een passende en legitieme aanpak van gesignaleerde problematiek. Daartoe heeft het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde een onderzoek verricht. De opzet van dit onderzoek wordt hieronder toegelicht.

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Wat is bekend over de achtergrond van Roma en hun levenswijze, hun betrokkenheid bij criminaliteit en aanverwante problemen waarmee professionals in de veiligheidsketen worden geconfronteerd, en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de aanpak van deze problemen?

De problematiek van multi-probleemgezinnen heeft vaak de grootste weerslag op de kinderen. Op verzoek van de opdrachtgever is daarom in het onderzoek de focus gelegd op de positie van minderjarigen. Daarbij is geen nader onderscheid gemaakt in diverse subgroepen. Wel is vooral informatie verzameld in gemeenten waar al langere tijd problematiek wordt ervaren met betrekking tot gezinnen met een Roma-achtergrond.

De informatieverzameling van het onderzoek richtte zich op de volgende deelvragen:

1. Wat is bekend over de achtergrond en levenswijze van Roma, over de positie van Roma in de Nederlandse maatschappij en specifiek over de positie van minderjarigen in multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond?
2. Op welke wijze komen criminaliteit en aanverwante problemen onder (minderjarige) Roma tot uiting? Met andere woorden: hoe komen (minderjarige) Roma in aanraking met de politie en op welke wijze komen gemeenten en andere instanties (hulpverlening, Raad voor de Kinderbescherming) in contact met (de ouders van) minderjarige Roma?
3. Welke theorieën zijn er voorhanden om deviant gedrag onder (minderjarige) personen met een Roma-achtergrond te duiden?
4. Welke bewezen werkwijzen en valkuilen worden door professionals genoemd voor de aanpak van de huidige problematiek onder (minderjarige) Roma?

Om deze vragen te beantwoorden is ten eerste literatuuronderzoek verricht. Er is literatuur bestudeerd over de achtergrond van Roma, hun levenswijze en over het beleid dat sinds de tweede helft van de negentiende eeuw door de Nederlandse overheid ten aanzien van Roma is gevoerd. Ook is nagegaan welke verklaringen in wetenschappelijke literatuur worden aangedragen voor deviant gedrag in het algemeen en onder minderjaren in het bijzonder.

Ten tweede hebben in het kader van het onderzoek in totaal 33 interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van diverse organisaties over hun ervaringen met (de aanpak van) multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Een deel van deze gesprekken vond plaats met vertegenwoordigers van lokale overheden en de politie in Ede, Lelystad, Nieuwegein en Veldhoven, de vier gemeenten die binnen het programma 'Aanpak uitbuiting (Roma) kinderen' als proeftuin zijn benoemd. Daarnaast is gesproken met professionals van andere instanties die eveneens ervaring hebben in het werken met multi-probleemgezinnen, al dan niet met een Roma-achtergrond.

Ten slotte zijn – met in achtneming van de daarvoor geldende privacywetgeving – politieregistraties geraadpleegd om enig beeld te vormen van de aard en omvang van de criminaliteit die door leden van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond wordt gepleegd.

Tijdens het onderzoek is overwogen om gesprekken te voeren met personen met een Roma-achtergrond. Er is echter bewust voor gekozen om dit niet te doen. De volgende redenen liggen aan deze beslissing ten grondslag. Allereerst is het voor ons onduidelijk wie als vertegenwoordiger(s) voor multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond kan/kunnen optreden. Er bestaat namelijk niet één uniforme Roma-gemeenschap in Nederland (zie hoofdstuk 2) met enkele gelegitimeerde woordvoerders die namens alle Roma-gezinnen kunnen spreken. Ten tweede zijn de verschillen in casuïstiek per multi-probleemgezin en familie van dien aard (zie hoofdstuk 4), dat woordvoerders gezocht dienen te worden per familie. Los van de vraag of zij zouden willen meewerken, valt een dergelijke exercitie buiten de onderzoeksopdracht. Het doel van dit onderzoek is immers om bestaande handhavings- en hulpverleningsprocessen binnen en tussen betrokken organisaties te stimuleren en verder te ontwikkelen. Om inzichtelijk te maken hoe betrokken instanties in

aanraking komen met multi-problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond en welke moeilijkheden daarbij ontstaan, volstond het om alleen met professionals te spreken over welke knelpunten zij binnen hun organisaties ervaren bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Deze studie is niet uitgevoerd om nieuw (doelgroepen)beleid te vormen en/of om een sociaal-culturele antropologische beschrijving van Roma in Nederland weer te geven.

1.3 Leeswijzer

Deze publicatie dient als kennisfundament voor de aanpak van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Het geeft inzicht in de achtergrond en levenswijze van Roma in brede zin en in de wijze waarop gemeenten, politie en andere ketenpartners met problemen in en rond gezinnen met een Roma-achtergrond kunnen worden geconfronteerd. Tevens worden handvatten aangedragen voor een passende aanpak van de geschetste problematiek.

De publicatie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden enkele historische achtergronden en levenswijzen van Roma in brede zin beschreven. Daarbij wordt met name ingegaan op enkele veel-besproken en (vanuit wetenschappelijk oogpunt) discutabele thema's. Hoofdstuk 3 biedt aansluitend een terugblik op het beleid dat door de Nederlandse overheid ten aanzien van Roma is gevoerd. Daaruit komt naar voren dat het verblijf van een aantal families met een Roma-achtergrond in Nederland al voor langere tijd gepaard gaat met problemen.

In hoofdstuk 4 beperken we ons tot de huidige problematiek met betrekking tot multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Deze beslaat onder meer de terreinen huisvesting, onderwijs, arbeid en inkomen, en veiligheid en criminaliteit. Ook de obstakels die zich voordoen bij de aanpak van de gesignaleerde problemen komen in dit hoofdstuk aan bod.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op wat uit wetenschappelijk onderzoek bekend is over factoren die van invloed (kunnen) zijn op deviant gedrag. Daarmee wordt niet zozeer de basis voor een aanpak gelegd, maar worden wel verschillende mogelijke verklaringen gegeven voor normafwijkend gedrag.

Ten slotte biedt hoofdstuk 6 handvatten voor de aanpak van multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond.

2

Achtergrond: geschiedenis en leefwijzen

2.1 Inleiding

Het referentiekader dat niet-Roma in de afgelopen eeuwen hebben opgebouwd over Roma is zeer betwistbaar. Zelfs binnen de wetenschap bestaat discussie over wie ‘de Roma’ nu zijn en wat hen kenmerkt. Desalniettemin zijn publicaties verschenen waarin culturele, historische en gedragskenmerken van Roma beschreven worden. Deze boeken en artikelen zijn afkomstig van wetenschappers, maar ook van bij de doelgroep betrokken ambtenaren, welzijnswerkers en soms van iemand met een Roma-achtergrond. Waar sommige auteurs zeer voorzichtig zijn over de generaliseerbaarheid van hun bevindingen, worden door anderen forse, soms betwistbare uitspraken gedaan over wie Roma zijn en hoe zij leven.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van wat doorgaans als algemene kennis over Roma wordt aangenomen. De reden voor dit overzicht is dat in het denken en praten over Roma, dergelijke zaken – ongeacht of zij nu juist of onjuist zijn – vaak aangehaald worden en leidend zijn voor het omgaan met personen met een Roma-achtergrond. Het is daarom van belang om van deze kennis op de hoogte te zijn, zodat deze in haar context geplaatst kan worden en bovenal niet gezien wordt als vaststaande, wetenschappelijke feiten.

Tijdens het lezen dient beseft te worden dat cultuuruitingen geen statische fenomenen zijn. Dit betekent dat wat wel bekend geworden is in de afgelopen decennia, gezien eventuele veranderingen, niet meer relevant hoeft te zijn op het moment van lezen.² Bovendien bestaat er geen eenduidige, wereldwijd geldende Roma-cultuur.³ Er zijn namelijk

2 Deraeck, 2001, p. 11.

3 Sutherland, 1986; Weyrauch e.a., 2001; Fraser, 1994; Eycken, 2006; Deraeck, 2001; Liégeois, 2007; Morris, 1994.

verschillende Roma-groepen te onderscheiden die onderling verschillen in hun leefgewoonten. Zelfs tussen groepen in Nederland zijn soms weinig overeenkomsten in leefwijze te onderscheiden.

Gezien de beperkingen van de beschikbare literatuur, is het doel van dit hoofdstuk om meer inzicht te geven in enkele veel besproken culturele achtergronden van Roma. We gaan achtereenvolgens in op de volgende thema's: morele codes en omgangsregels; de invloed van de leefgemeenschap; man-vrouwverhoudingen; de betekenis van het huwelijk; interne rechtspraak; arbeid en inkomen en onderwijs. Alvorens deze thema's te behandelen wordt kort stilgestaan bij de herkomst en de huidige leefsituatie van Roma in Europa.

2.2 Herkomst en verspreiding van Roma binnen Europa

Hoewel er nog steeds onduidelijkheid over bestaat en het een punt van discussie is, is de algemene opvatting onder wetenschappers en de doelgroep zelf, dat Roma van oorsprong afkomstig zijn uit India. Dit wordt hoofdzakelijk gebaseerd op de verwantschap in taal, het Romanes,⁴ dat sterk lijkt op het Sanskriet, en op overeenkomsten in uiterlijke en culturele kenmerken. In de vroege Middeleeuwen zouden Roma India hebben verlaten (of uit India zijn verdreven) om via het Midden-Oosten naar Oost-Europa en vervolgens via de Balkan naar West-Europa te trekken.⁵ Hoewel het zeer aannemelijk is dat Roma-groepen vrijwel continu door geheel Europa trokken, kunnen in navolging van Eycken drie grote migraties van Roma naar West-Europa worden onderscheiden.⁶ Daarbij dient opgemerkt te worden dat de term Roma pas later in zwang is geraakt, waardoor bijvoorbeeld bij de eerste twee migratiegroepen nog over 'heydens', Egyptenaren en zigeuners werd gespro-

4 Er zijn overigens wetenschappers die zich afvragen of er wel sprake is van één taal met een aantal dialecten. Volgens hen kon het wel eens zo zijn dat er geen Roma-taal is, maar een groep van nauw verwante talen (Fraser, 1994).

5 Eind 2012 is een studie verschenen waarin door genetici, onder leiding van evolutiebioloog David Cosmas en forensisch bioloog Manfred Kayser, is vastgesteld dat huidige Roma-groeperingen in Europa afkomstig zijn uit Noord-India. 1500 jaar geleden zou de migratie richting Europa al zijn gestart; dat is 500 jaar eerder dan doorgaans wordt aangenomen (uit: *NRC Handelsblad*, 'Het Romavolk trekt nu al 1500 jaar rond. Genetisch onderzoek van Europese Roma bevestigt taalkundige analyse', 11 december 2012).

6 Eycken, 2006.

ken. Daarnaast zijn er binnen Europa allerlei zigeunergroepen te onderscheiden die onder verschillende namen bekendstaan, maar wel onder Roma worden geschaard. In onderstaande beschrijving moet het begrip Roma dan ook in die zin opgevat worden, als verzamelterm.

Roma als verzamelterm

Deraeck: 'In Europa hebben de Zigeuners mettertijd allerlei namen voor zichzelf gereserveerd, zoals Calé (feitelijk "zwarten") en Gitanos in Spanje en (deels) in Frankrijk, Sinti in Duitsland en Manouches in Frankrijk. In de meeste Europese landen vindt men echter tal van vertegenwoordigers van recentere golven van Zigeunermigraties – feitelijk reeds honderd jaar of meer geleden – die van Oost-Europa kwamen en zich Rom of Roma noemen. De meeste Europese Zigeuners verkiezen thans ook deze laatste benaming, namelijk Roma.' (2001, p. 54)

2.2.1 De eerste migratie

Begin vijftiende eeuw reisden zigeuners veelal als pelgrim door Europa. Zij deden zich voor als lieden afkomstig uit (klein-)Egypte die vanwege hun geloof (boetedoening) de wereld over moesten reizen. Door afgegeven beschermingsbrieven (al dan niet authentiek) van onder andere de paus, konden zij vrij rondreizen in West-Europa en werden zij vriendelijk ontvangen door de lokale bevolking. Dit veranderde begin zestiende eeuw. Zigeuners werden niet langer gastvrij onthaald, maar met wantrouwen gadeslagen en zelfs vijandig bejegend door de lokale bevolking. Dit kwam onder andere door Keizer Karel V die in 1519 bepaalde dat rondreizende personen c.q. landlopers (onder wie zigeuners) gevangen genomen moesten worden vanwege de negatieve consequenties van hun levenswijze voor de lokale bevolking. Ook de kerk keurde de heidense gebruiken van zigeuners af, en door met name de Duitse Rijksdag werden zigeuners ervan beschuldigd spionnen te zijn van het Turkse Rijk.⁷ De vijandige bejegening van zigeuners zette zich voort in geheel Europa.

7 Fraser, 1994; Deraeck, 2001.

Negatieve bejegening Roma

Fraser: ‘Gedurende de volgende tweehonderd jaar en nog langer – van het midden van de zestiende tot aan het eind van de achttiende eeuw – vertoont de reactie van de meeste Europese mogendheden op de aanwezigheid van zigeuners een somber stemmende overeenkomst. Men bleef hen zien als misdadigers, enkel en alleen vanwege hun positie in de maatschappij, en bovendien bleven de specifieke rassenvooroordelen bestaan, gecombineerd met een religieuze afkeer van wat men als heidense praktijken en zwarte kunst beschouwde. Meer in het algemeen hadden ze te lijden onder de vloedgolf van onderdrukking die zich overal voordeed tegen landloperij en de “bedelaar uit vrije wil”. De overheid kon zich niet neerleggen bij thuisloze mensen zonder meester, zonder vast adres, niet te gebruiken als werkrachten: in hun ogen was die status op zichzelf al een misstap, strijdig met de gevestigde orde, en dat moest rechtgetrokken worden onder dwang, door de druk der ketenen.’ (1994, p. 135)

In allerlei landen in Europa werd beleid gevoerd dat zich richtte op *verdrijving*, *assimilatie* en zelfs *vernietiging* van zigeuners. Zo deporteerden Portugal en Spanje bijvoorbeeld zigeuners naar hun koloniën. Gaf keizerin Maria Theresia van Hongarije in 1741 het bevel dat zigeuners zich moesten gaan vestigen, belastingplichtig werden en hun kinderen ondergebracht moesten worden bij niet-zigeuners. En werden in Nederland in samenwerking met enkele Duitse deelstaten in de zeventiende en achttiende eeuw ‘heydenjachten’ georganiseerd. Ondanks dit beleid bleven zigeuners in Europa door hun rondtrekkende en flexibele bestaan in staat om hun autonomie en cultuur te behouden, zij het dat hun levenswijze door de onderdrukkende maatregelen, evenals door de urbanisatie en industriële revolutie, wel enorme aanpassingen heeft ondergaan. Groepen die uit deze eerste migratiegolf zijn ontstaan, zijn bijvoorbeeld de Gitanos, de Manouches en de Sinti.

2.2.2 De tweede migratie

In Walachije en Moldavië, voormalige vorstendommen in het huidige Roemenië, gingen zigeuners eeuwenlang gebukt onder het slavenjuk. Zo waren zigeuners als slaven eigendom van de kroon, van kloosters en van bojaren (adel). De zigeuners die in privébezit waren, werkten – doorgaans onder erbarmelijke omstandigheden – onder andere als koetsier, kok en huisbediende. In 1856 werd de slavernij in Walachije en

Moldavië afgeschaft. Dit had onder andere tot gevolg dat een groot deel van deze zigeuners, samen met verwanten uit andere Balkanlanden, vertrokken naar West-Europa. Omdat hun Romani-spreektaal behoorlijk door het Roemeens was beïnvloed en ze zichzelf Rom noemden, worden ze ook wel aangeduid als Vlach-Rom. De belangrijkste groepen zijn de Kalderasa (kopersmeden), Lovara (paardenkopers), Curara (zevenmakers), Boyas (goudwassers), Rudari (mijnwerkers) en Ursari (berenleiders). Deze groepen zijn verspreid geraakt over de hele wereld.

Vlach-Rom

Fraser: 'De verleiding is groot om de wijdverbreide Vlach-Rom, die in veel opzichten exotischer lijken dan de langer in West-Europa verblijvende zigeuners, te beschouwen als de trouwste hoeders van oude tradities. (In elk geval zouden de Rom dat zelf beweren, want ook zij bezitten het kenmerk van de meeste zigeunergroepen: ze zijn ervan overtuigd de ware zigeuners te zijn.) Het is echter nooit zo eenvoudig om na te gaan in hoeverre de in stand gehouden cultuur van de zigeuners uniek is voor deze groep. Op het gebied van de folklore bijvoorbeeld hebben ze allemaal elementen overgenomen uit de cultuur van niet-zigeunergemeenschappen waarmee ze in contact kwamen, en die elementen hebben ze geïntegreerd in hun eigen liederen en verhalen.' (1994, p. 237)

Overigens kregen de Vlach-Rom te maken met dezelfde reactie van de lokale bevolking als hun voorgangers uit de eerste migratiegolf. Nieuwsgierigheid veranderde al snel in afkeer en, door een negatieve beeldvorming, in vijandigheid. Zigeuners werden als een bedreiging voor de samenleving gezien: als sociale parasieten.⁸ Europese overheden intensiveerden hun beleid aangaande deze groepen, wat resulteerde in een strengere aanpak die zich baseerde op argwaan en wantrouwen. De registratie- en controlesystemen die in Europese landen werden ontwikkeld om dergelijke rondtrekkende groepen aan te pakken, stelden uiteindelijk de nazi's in staat om grote aantallen Europese zigeuners te doden. Tot op de dag van vandaag heeft de Tweede Wereldoorlog nog een grote invloed op het leven van Roma. De registratie die de genocide mogelijk maakte, is een nog zeer tastbare en aanwezige angst.⁹

8 Eycken, 2006, p. 155; Hancock, 1987.

9 Dokters van de Wereld, 2010, p. 8.

2.2.3 *De derde migratie*

De laatste 'grote' migratiestroom, die vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw op gang kwam en tot op heden voortduurt, bestaat uit Roma die in Oost-Europa onder het communistisch regime leefden en naar West-Europa trokken/trekken. Het zigeunerbeleid van de Sovjetrepublieken was hoofdzakelijk gericht op assimilatie en gereguleerde arbeids-migratie: gedwongen aanpassing door verplichte spreading van de Roma onder de lokale bevolking, tewerkstelling in de zware industrie en landbouw, een strikte controle op reisgedrag, en de instelling van de dienstplicht en onderwijsverplichting voor Roma.¹⁰ De resultaten van dit beleid zijn niet eenduidig vastgesteld. Hoewel vanuit overheidswege rapporten en statistieken opgesteld werden die het 'succes' van deze assimilatiestrategieën moesten aantonen, worden deze projecten door-gaans als mislukt beschouwd.¹¹ In bijvoorbeeld Tsjecho-Slowakije faalde het beleid om Roma over het land te verspreiden onder andere doordat de lokale bevolking zich verzette tegen de huisvesting van Roma in hun leefomgeving. Scholen en fabrieken weigerden respectievelijk onderwijs en werk aan te bieden en de overheidsinstanties konden zowel de uitvoering als de controle op het uitgevoerde beleid niet aan.

Achteraf gezien heeft het assimilatiebeleid een grotere kloof veroorzaakt tussen Roma en niet-Roma.¹² Het enige positieve aspect dat volgens Eycken onderscheiden kan worden, is dat door deze communistische bewindvoering wel een generatie van geletterde Roma is voortgebracht.¹³ Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de jaren zestig vele zigeunergroepen uit sociaaleconomische motieven vanuit de Balkan (met name uit Joegoslavië) naar West-Europa vertrokken om daar werk te vinden. Daar bestond een grote behoefte aan gastarbeiders

10 Eycken geeft het volgende voorbeeld hoe ver deze assimilatiestrategieën gingen, namelijk zodanig dat: '... de lokale overheid de paarden opkoopt om migratie te voorkomen. Maar de Vlach gaan met dat geld nieuwe paarden kopen bij de landbouwcoöperatie, die een overschot aan paarden heeft. Ten einde raad worden door de politie de wielen van de wagens gedemonteerd en de wagens op blokken geplaatst en in enkele gevallen worden de paarden van de Vlach afgemaakt' (Eycken, 2006, p. 157).

11 Eycken, 2006; Deraeck, 2001; Fraser, 1994.

12 Idem.

13 Eycken, 2006, p. 159.

die goedkope en niet-gespecialiseerde handarbeid verrichtten.¹⁴ Enkele jaren later volgde naar aanleiding van de optimistische ervaringen van hun voorgangers een tweede grote groep zigeuners. Zij konden echter niet zo eenvoudig arbeid vinden, omdat de vraag naar laaggeschoolde arbeidskrachten inmiddels was afgenomen. Deze Roma vielen daarom terug op hun traditionele beroepen. Omdat hun reisdocumenten ongeldig raakten, verbleef een groot deel van deze groep illegaal in Europa. In Nederland zijn personen uit deze groep bekend geworden als de Generaal pardongroep '77, die destijds in elf gemeenten is opgevangen (zie hoofdstuk 3).¹⁵

Door het uiteenvallen van het communistische regime en de invoering van de vrije markteconomie eind jaren tachtig konden veel Roma geen aansluiting vinden in de nieuwe samenlevingen. In de afgelopen twee decennia zijn dan ook veel Roma vanuit Oost-Europa naar het Westen vertrokken om hun uitzichtloze situatie achter zich te laten. Daarnaast zijn begin jaren negentig ook Roma noodgedwongen, vanwege de burgeroorlog in Joegoslavië, als vluchteling naar West-Europese landen gekomen. Sinds 2004 en 2007, jaren waarin landen als Hongarije, Slowakije, Bulgarije en Roemenië toetraden tot de Europese Unie, is er wederom een toename van Roma in West-Europa waar te nemen. Overigens willen de reeds in West-Europa wonende Roma (afkomstig uit eerdere migratiegolven), doorgaans niet geassocieerd worden met deze 'nieuwe' groepen, omdat zij de negatieve beeldvorming over Roma (mogelijk) aanwakkeren.

14 In Nederland is over deze groep niet veel bekend, omdat zij vanwege heersende vooroordelen niet te koop liepen met hun identiteit. De Anne Frank Stichting schat hun aantal (inclusief nakomelingen) in Nederland op enkele duizenden (2004, p. 14).

15 Berkel-Enschot, Capelle aan den IJssel, Ede, Epe, Gilze-Rijen, Lelystad, Nieuwegein, Oldenzaal, Spijkenisse, Utrecht en Veendam. Overigens is een groot gedeelte van deze Roma inmiddels naar grote steden getrokken als Amsterdam, Tilburg, Den Bosch en Enschede.

2.3 Leefsituatie van Roma binnen Europa

Door de eeuwen heen zijn Roma in Europa zeer verschillend behandeld. In algemene termen kan het beleid om het ‘zigeunerprobleem’ op te lossen ondergebracht worden in de volgende categorieën: assimileren, integreren, negeren, verdrijven en uitroeien.¹⁶ Het is dan ook zeer opmerkelijk dat Roma ondanks de invloeden van de samenlevingen waarin zij leefden, toch een eigen identiteit hebben behouden. Deze identiteit is echter door de verspreiding van Roma-groepen over Europa en door de geleidelijke aanpassingen van deze groepen aan lokale gewoonten, niet uniform gebleven. Sinds een aantal decennia bestaan er echter (inter)nationale organisaties die de verbroekeling van tradities onder Roma tegengaan en is er onder Roma sprake van een nieuw bewustzijn van overeenkomstige historische en culturele banden.¹⁷ Ook de Europese Unie (EU) en de Raad van Europa (RvE) schenken meer aandacht aan deze diverse doelgroep.

In de volgende subparagrafen wordt nader stilgestaan bij drie, in de literatuur veel besproken kenmerken van Roma-gemeenschappen, namelijk zelfidentificatie, volk zonder eigen staat en een hoog mobiliteitsbewustzijn. Daarbij geldt, alle beperkingen ten aanzien van kennis over Roma in ogenschouw nemende, dat deze beschrijving gaat over personen die zichzelf identificeren als Roma en ook als zodanig naar buiten treden.

2.3.1 *Zelfidentificatie*

Een veel aangehaald kenmerk van Roma-groepen is de mate waarin zij zich identificeren met de omringende samenleving.¹⁸ Zo onderscheidt Eycken bijvoorbeeld drie verschillende niveaus van zelfidentificatie die door Vlach-Roma worden gehanteerd – een systeem dat te vergelijken is met het Indiase kastensysteem waarin de samenleving uit verschillende klassen bestaat.¹⁹

¹⁶ Eycken, 2006; Fraser, 1994; Deraeck, 2001; Liégeois, 2007.

¹⁷ Deraeck, 2001.

¹⁸ Deraeck, 2001; Eycken, 2006; Machiels, 2009; Yoors, 1967; Weyrauch, 2001; Fraser, 1994; Sutherland, 1986.

¹⁹ Eycken, 2006.

Het eerste niveau van identificatie is ten aanzien van gelijken: andere 'echte Rom' (Roma binnen hetzelfde groepsverband (*natsia*), bijvoorbeeld de Vlach-Rom, Sinti of Gitanos). Alleen met de eigen en andere Roma-families dient rekening gehouden te worden binnen de leefgemeenschap. Families wegen elkaar continu af 'op de weegschaal van de eer' (*padziv*).²⁰ Hoewel de Roma in een egalitaire samenleving leven, zijn er wel verschillen in aanzien tussen families (hierover meer paragraaf 2.5 over de levenswijze).

Een tweede niveau van identificatie is de positie van het ene Roma-groepsverband tegenover andere Roma en/of andere rondtrekkende groepsverbanden (bijvoorbeeld de Irish Travellers). Voor Roma die zichzelf als echte Roma beschouwen, zoals de Vlach-Rom, zijn er ook Roma-verbanden die in hun ogen zijn gedegenereerd: zij houden niet meer vast aan de tradities en gebruiken en kennen de taal niet (goed) meer, waardoor zij een lagere status hebben. Omdat er overeenkomsten zijn tussen deze in aanzien verschillende groepen, worden zij wel herkend als niet-*gadje*.

Het derde niveau van zelfidentificatie door Roma gemeenschappen is, zoals zojuist gezegd, het onderscheid tussen Roma en de omringende samenleving, de *gadje*: een term die door de Roma wordt gehanteerd om zichzelf van anderen te onderscheiden.²¹ Het woord heeft van oudsher verschillende negatieve connotaties (boers, onbeschaafd, barbaars), maar tegenwoordig heeft het een meer neutrale betekenis gekregen, namelijk: niet-Roma.²² Vanuit het perspectief van bepaalde gemeenschappen leven de *gadje* niet volgens de normen van een fatsoenlijk en puur leven. Tussen *gadje* en deze Roma is er een voortdurend spel van wederzijds aantrekken en afstoten.²³ Het onderscheid tussen 'wij' en 'zij' dat aan beide kanten wordt gemaakt, zorgt ervoor dat de kloof tussen beide groepen in stand wordt gehouden en veel Roma een bijzondere positie innemen in Europese samenlevingen.

²⁰ Eycken, 2006, p. 32.

²¹ Deraeck, 2001; Eycken, 2006; Yoors, 1967; Weyrauch, 2001; Fraser, 1994; Sutherland, 1986.

²² Weyrauch, 2001.

²³ Machiels, 2009.

2.3.2 ‘Volk’ zonder eigen staat

Een tweede kenmerk van Roma is dat zij verspreid over de hele wereld leven. Door de Europese Commissie wordt geschat dat er tien tot twaalf miljoen Roma in Europa leven, van wie zes miljoen binnen de EU.²⁴ Daarmee zijn ze de grootste transnationale minderheidsgroep binnen Europa.²⁵ Volgens sommigen, waaronder Nobelprijswinnaar Günter Grass, zijn zij in feite het enige echte Europese volk, omdat grenzen geen obstakel vorm(d)en om hun eigen cultuur te behouden.²⁶ Hoewel Roma geen eigen land of eigen nationaliteit hebben en een meerderheid officieel staatsburger van een Europees land is, werd in 1971 tijdens het eerste Wereld Roma Congres in Londen de Roma-vlag geïntroduceerd en het beroemde *Djelem Djelem* als wereldwijd Roma-volkslied aangenomen.²⁷ Overigens wordt deze vlag niet door alle Roma-groepen geaccepteerd, of zijn er variaties op gemaakt, wat treffend weergeeft welke verscheidenheid bestaat onder Roma. Het merendeel leeft in Oost-Europese landen (zes tot acht miljoen), waar zij een relatief groot deel uitmaken van de totale populatie (zie tabel 2.1). Dit geldt met name voor Macedonië (9,9%), Bulgarije (9,7%), Slowakije (9%), Roemenië (8,5%) en Hongarije (6,9%).²⁸ In West-Europa zijn qua absoluut aantal de meeste Roma woonachtig in Spanje (1,6%), Frankrijk 0,64%), Italië (0,23%), het Verenigd Koninkrijk (0,4%) en Duitsland (0,12%).²⁹

24 Cahn en Guild, 2008; Website Europese Commissie: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm (geraadpleegd op 1 maart 2012).

25 Ringold, Orenstein en Wilkens, 2005.

26 Flasiková-Benová, Swoboda en Wiersma, 2011.

27 Van Hout en Van der Zandt, 2011.

28 Cahn en Guild, 2008, pp. 82-83.

29 Idem.

Tabel 2.1 Indicatie van het aantal Roma in Europa³⁰

Land	Minimum	Maximum
Albanië	90.000	110.000
België	25.000	35.000
Bosnië en Herzegovina	40.000	60.000
Bulgarije	700.000	800.000
Cyprus	1.000	1.500
Denemarken	2.000	4.000
Duitsland	110.000	140.000
Estland	1.000	1.500
Finland	9.000	12.000
Frankrijk	300.000	400.000
Georgië	1.500	2.500
Griekenland	180.000	250.000
Hongarije	550.000	650.000
Ierland	30.000	35.000
Italië	110.000	150.000
Kroatië	30.000	40.000
Letland	7.000	10.000
Litouwen	3.000	4.000
Luxemburg	100	200
Macedonië	150.000	200.000
Moldavië	20.000	30.000
Montenegro	15.000	20.000
Nederland	30.000	35.000
Noorwegen	3.000	4.000
Oekraïne	80.000	180.000
Oostenrijk	20.000	30.000

30 Deze tabel is afkomstig uit de studie van Liégeois (2007). Daarbij geeft de auteur aan dat de cijfers een gemiddelde zijn van een bepaalde periode, omdat cijfers per jaar behoorlijk kunnen fluctueren. Verder moeten de cijfers als indicatief beschouwd worden, omdat registratie van Roma niet plaatsvindt in de betreffende landen. Liégeois zegt daarover het volgende: 'Census figures on Roma/gypsies and travellers have always been unreliable. The various official statistics give at best a broad indication of population sizes, because the criteria used (to classify people as Roma or Travellers) are politically determined and not necessarily precise. Moreover, most Roma/gypsies are liable not to declare themselves as such on census forms for a variety of reasons, notably the caution developed after centuries of persecution' (Liégeois, 2007, p. 27).

Land	Minimum	Maximum
Polen	35.000	45.000
Portugal	40.000	50.000
Roemenië	1.800.000	2.400.000
Rusland	450.000	900.000
Servië	400.000	600.000
Slovenië	8.000	10.000
Slowakije	400.000	480.000
Spanje	650.000	800.000
Tsjechië	200.000	250.000
Turkije	1.500.000	3.000.000
Verenigd Koninkrijk	150.000	200.000
Wit-Rusland	10.000	15.000
Zweden	35.000	45.000
Zwitserland	30.000	35.000
Geschat totaal	8.000.000	12.000.000

De positie van veel Roma-gemeenschappen in Europa is precair: men is sociaaleconomisch kwetsbaar vanwege onder andere het lage opleidingsniveau en de beperkte participatie in de betreffende samenleving. Roma worden vaak geconfronteerd met discriminatie en uitsluiting; er zijn zelfs landen waar gesproken wordt van een ‘Romaphobia’³¹ en waar Roma vanwege hun etniciteit incidenteel geweld wordt aangedaan.³² In onder andere Bulgarije, Roemenië en Slowakije leven Roma onder erbarmelijke omstandigheden in getto’s of nederzettingen op het platteland. Volwassenen en kinderen leven zonder elektriciteit en stromend water en doorgaans is er geen riolering en afvaldienst.³³ Niet alleen in Oost-Europa, maar ook in Frankrijk en Italië bijvoorbeeld, zijn Roma-kampementen te vinden in de buurt van grote steden. In 2010 ontstond er zelfs veel ophef toen de Franse president Sarkozy deze in zijn ogen illegale kampementen ontmantelde en Roma uitzette naar hun herkomstland.

31 Van Baar, 2011.

32 Deraeck, 2001; Commissioner for Human Rights, 2012.

33 Documentairemaker Kurt Otterbacher laat in zijn film ‘Gypsies’ de leefomstandigheden van Roma in Slowakije zien. Deze film is te bekijken via de volgende link: www.culture unplugged.com/play/4399/Gypsies (bekeken op 2 maart 2012).

2.3.3 Een hoog mobiliteitsbewustzijn

Een derde, veel genoemd kenmerk van Roma-groepen, naast de wijze van zelfidentificatie en verspreiding over staten, is een hoog mobiliteitsbewustzijn. Daarbij moet opgemerkt worden dat over dit bewustzijn allerlei veronderstellingen bestaan die hen onterecht verbijzonderen. Een groot vooroordeel, zo niet het grootste, is dat Roma nomaden zijn die pertinent verbonden zijn aan een reizend bestaan en zich nergens definitief vestigen. Zij zouden zich continu van stad naar stad en van land naar land verplaatsen. Gelet op de geschiedenis van Roma is deze veronderstelling niet geheel onjuist. Het gaat echter te ver om te stellen dat Roma nomaden zijn die reizen om het reizen. Sommige groepen leven immers al meerdere eeuwen in hetzelfde land (ook in Nederland, zie paragraaf 2.4.1).

Veel Roma leiden een sedentair bestaan. Zij leven in de meeste Europese landen in huizen en flats of op door de overheid toegewezen standplaatsen voor woonwagens. Dit neemt niet weg dat binnen bepaalde Roma-gemeenschappen een hoog mobiliteitsbewustzijn heerst. Er zijn allerlei motieven te onderscheiden waarom men besluit zich te verplaatsen naar andere plaatsen en zelfs landen.³⁴ Zo kunnen ten eerste problemen met de lokale bevolking (denk aan veranderende wetgeving, maar ook discriminatie en (dreigend) geweld) of plaatselijke handhavingsautoriteiten reden zijn om te vertrekken. Ten tweede kunnen interne conflicten binnen de leefgemeenschap aanleiding zijn om de woonplaats te verlaten. Om de vrede binnen de leefgemeenschap te bewaren, kunnen Roma namelijk weggestuurd worden uit de groep. Daarnaast verlaten Roma-gezinnen soms ook uit eigen beweging hun gemeenschap om schande of conflict te vermijden. Ten derde kunnen economische motieven ten grondslag liggen aan de migratie van Roma. Het zoeken naar nieuwe werkgebieden en bronnen van inkomsten is doorgaans een belangrijke reden. Ten vierde reizen Roma voor korte periodes om familie, die veelal verspreid over Europa leven, te bezoeken. Met name bij geboortes, sterfgevallen en huwelijksfeesten zijn veel Roma verplicht om aanwezig te zijn (een van de redenen waarom families soms zomaar een of meerdere weken ‘verdwenen’

34 Deze motieven zijn ontleend aan Fraser, 1994; Eycken, 2006; Sutherland, 1986; Deraeck, 2001; Liégeois, 2007; Morris, 1994.

kunnen zijn). Het aanknopen van familierelaties of het zoeken van huwelijkspartners is een vijfde motief dat onderscheiden kan worden. Een mogelijk zesde en laatste reden voor Roma om te reizen is omwille van bedevaarten of het bijwonen van religieuze bijeenkomsten (zoals de ‘conventions’ van de pentacosten).

Het reisgedrag van Roma kan dus vanuit positieve of negatieve sociale, economische en politieke motieven ingegeven zijn, individueel of groepsgebonden plaatsvinden en van korte of lange duur zijn. Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze levenswijze (mede) mogelijk is doordat Roma-families meestal verspreid over Europa leven. Door de familiale verbondenheid is onderdak vinden in andere plaatsen en landen relatief eenvoudig (familie kan in principe geen hulp worden geweigerd). Dit geldt eveneens voor het elkaar op de hoogte houden van (potentiële) economische kansen.

2.3.4 *De huidige omstandigheden*

Gezien de onderlinge diversiteit is het onmogelijk vast te stellen hoe het in Europa met dé Roma is gesteld. Dit kan alleen per groep, uitgesplitst naar land en woonplaats. Op een meer geaggregeerd niveau kan op basis van literatuur wel geconcludeerd worden dat Roma een zeer kwetsbare minderheidsgroep vormen binnen Europa. Veel Roma, met name in Oost-Europese landen, leven in armoedige omstandigheden. Het ontstaan van deze situatie heeft allerlei oorzaken, waaronder een lage scholingsgraad en daarmee een laag slagingspercentage op de arbeidsmarkt.³⁵ Daarnaast bemoeilijken aspecten als staatloosheid, slechte huisvesting en gezondheidsomstandigheden het leven van een groot deel van de ‘Europese’ Roma. Hoewel deze factoren de huidige leefsituatie (negatief) beïnvloeden, is er geen eenvoudige verklaring te geven voor de precare leefsituatie van Roma, die in feite al eeuwenlang bestaat. Zowel Roma zelf als de samenleving waarin zij leven, zijn verantwoordelijk voor het voortbestaan ervan. Het wederzijds wantrouwen blijft in stand.

35 Ringold, Orenstein en Wilkens, 2005.

Wij en Zij

Eycken geeft de volgende verklaring voor het voortbestaan van de precarie situatie van Roma in Europa: 'De geschiedenis van de zigeuner wordt gekenmerkt door repressie. Dat is op zich niet zo verwonderlijk omdat autoritair gestructureerde, sedentaire samenlevingen de aanwezigheid van een egalitaire groep met een grote flexibiliteit en mobiliteit niet kunnen plaatsen en dus alles in het werk zullen stellen om deze groep te doen verdwijnen en/of te stabiliseren. Maar ook bij meer verdraagzame samenlevingen heeft het beleid het moeilijk om een gepaste politiek te voeren tegenover een bevolkingsgroep die zich onderscheidt door wantrouwen in de instituties en die haar kinderen opvoedt om dat in de toekomst ook te doen.' (2006, p. 155)

Discriminatie, isolatie en uitsluiting vanuit en door de omringende samenleving zijn niet de enige oorzaken voor de huidige omstandigheden waarin Roma leven. Een deel sluit zich immers zelf buiten; of anders gezegd, staat niet open voor de *gadje*-samenleving. Zij onttrekken hun kinderen aan de leerplicht en willen doelbewust niet participeren op de arbeidsmarkt. Doordat deze Roma de voorkeur geven aan een leven binnen de eigen leefgemeenschap, is participatie binnen de lokale samenleving en daarmee acceptatie vanuit die samenleving, lastig te bereiken.³⁶

Thans krijgt de situatie van Roma steeds meer internationale aandacht van de Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking (OSCE), de Wereldbank en de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR).

Toenemende Europese aandacht voor Roma

Liégeois zegt over deze groeiende aandacht het volgende: 'This international interest has been generated for the most part by the suddenly increased visibility of Roma migrating from certain Balkan countries (Romania, Bulgaria and the states of former Yugoslavia). At the same time, the situation of Roma communities today (with social circumstances deteriorating, violent attacks taking place and xenophobia on the rise) is generally considered, in the light of actual or potential migration, as a "problem" which could cause various complications and which has an "international dimension" – an aspect highlighted in the relevant texts published by the international institutions.' (2007, p. 25)

³⁶ Eycken, 2006, p. 174.

Zo is bijvoorbeeld in 2003 ‘The decade of Roma inclusion (2005-2015)’ afgekondigd waarbij acht Oost-Europese landen in samenwerking met internationale organisaties (waaronder Roma-organisaties) zich inzetten om de situatie van Roma te verbeteren.³⁷ Ook door andere Europese landen, al dan niet gestimuleerd door de EU, worden beleidsplannen geformuleerd om de situatie van Roma te verbeteren.

2.4 Huidige positie van Roma in Nederland

De vorige paragraaf ging over de herkomst en leefsituatie van Roma in Europa. Gezien de diversiteit onder Roma-groeperingen en verschillen in hun leefsituatie per land, wordt nu kort stilgestaan bij de situatie van gemeenschappen in Nederland. Onderstaande beknopte beschrijving is gebaseerd op een drietal studies van respectievelijk de Anne Frank Stichting,³⁸ Forum,³⁹ en Stichting Zet.⁴⁰

2.4.1 *Verskillende groepen*

In Nederland kunnen volgens bovengenoemde studies kortweg zes groepen worden onderscheiden:

1. Een aantal Sinti-families verblijft al meerdere eeuwen in Nederland. Hun omvang wordt geschat op ongeveer 3.000 personen.
2. Rond 1900 heeft een aantal Roma-families zich gevestigd in Nederlandse steden. Hun aantal wordt geschat op 500 personen.
3. In de jaren zestig van de vorige eeuw zijn Roma als gastarbeiders naar Nederland gekomen. Er is nauwelijks iets over deze groep bekend, aangezien men zich niet als Roma manifesteert.

³⁷ De aangesloten landen zijn Hongarije, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Macedonië, Roemenië, Servië en Montenegro en Slowakije. Zie voor meer informatie over dit project de website www.romadecade.org.

³⁸ Rodrigues en Matelski, 2004.

³⁹ Forum, 2008.

⁴⁰ Stichting Zet, 2007.

4. Midden jaren zestig tot en met midden jaren zeventig trokken verschillende groepen Roma-families van Oost- naar West-Europa. In 1977 kreeg een aantal leden van deze in Nederland verblijvende families een verblijfsvergunning. Het ging toen in totaal om ongeveer 450 personen. Zij zijn vervolgens verdeeld over elf opvanggemeenten, namelijk Berkel-Enschot, Capelle aan den IJssel, Ede, Epe, Gilze-Rijen, Lelystad, Nieuwegein, Oldenzaal, Spijkenisse, Utrecht en Veendam (zie hoofdstuk 3). De huidige omvang van deze groep families, ook wel geduid als de 'pardongroep', wordt geschat op 3000 personen. Deze families wonen nu niet meer uitsluitend binnen de genoemde opvanggemeenten.
5. In de jaren negentig zijn Roma als werkzoekende of vluchteling (vanwege de Balkanoorlogen) vanuit Oost-Europa naar onder andere Nederland getrokken. Over deze groep is weinig bekend, aangezien zij zich niet als Roma manifesteren.
6. Sinds de toetreding van verschillende Oost-Europese landen tot de Europese Unie (in 2004 en 2007) reizen aldaar woonachtige Roma naar West-Europa. Zo ook naar Nederland. Over hun aantal is niets bekend.

2.4.2 Geen eenduidige leefwijze

Over de leefwijze van de onderscheiden groepen in Nederland is weinig (wetenschappelijke) literatuur voorhanden. Hoewel er overeenkomsten te vinden zijn, bijvoorbeeld het vaak alleen gericht zijn op de eigen gemeenschap of het geconfronteerd worden met uitsluiting, is het vooral van belang om te beseffen dat er sprake is van een grote diversiteit tussen en binnen deze groepen. Een diversiteit die ook door henzelf wordt benadrukt. Met name de Pardongroep, de Roma die in de jaren zeventig van de vorige eeuw naar Nederland kwamen, onderscheidt zich van de andere groepen.⁴¹ Deze groep heeft relatief veel problemen ondervonden (zie ook hoofdstuk 3) en daardoor veel aandacht gekregen in onder andere de media.

⁴¹ Rodrigues en Matelski, 2004, p. 24.

Hoewel de leefsituatie van Roma en Sinti in Nederland niet te vergelijken is met Roma in Oost-Europa (denk aan huisvesting, gezondheidszorg), bevinden veel Roma in Nederland zich in een sociaaleconomisch zorgelijke situatie. Er wordt vooruitgang geboekt, maar binnen alle groepen zijn de achterstanden ten aanzien van het onderwijs en daarmee samenhangend de arbeidsmarkt, relatief groot te noemen.⁴² Een bijzondere categorie vormt de doelgroep die centraal staat in deze publicatie, namelijk multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond.⁴³

2.5 Tradities en levenswijzen: enkele discutabele thema's

In de voorgaande paragrafen stonden respectievelijk de herkomst en leefsituatie van Roma in Europa en meer specifiek in Nederland centraal. Daarbij is onder andere ingegaan op de verschillende migratiestromen die in de afgelopen eeuwen hebben plaatsgevonden en hoe daarop gereageerd is (bijvoorbeeld door buitensluiting als een minderheid). Daarnaast zijn enkele algemene kenmerken van Roma-groepen benoemd. In deze paragraaf wordt verder ingezoomd op bestaande tradities en levenswijzen.

Hier moet een belangrijke kanttekening bij worden geplaatst. Er gaat veel aandacht uit naar problematische groepen onder de Roma bevolking. Zij zijn vaak op negatieve wijze (armoede, criminaliteit) beeldbepalend voor de wijze waarop over Roma wordt gedacht. De mate waarin sprake is van afstand tot volwaardige participatie in de samenleving, *lijkt* daardoor vaak gelijk op te gaan met de mate waarin men zich identificeert als Roma, zich vasthoudt aan bepaalde (historische) cultuurelementen en houvast zoekt binnen de eigen groep. De bij deze problematische groepen aanwezige culturele gebruiken worden dan ook vaak als oorzaak aangehaald voor het ontstaan en de instandhouding van de problematiek. Los van de vraag of de betreffende culturele aspecten hier überhaupt verantwoordelijk voor gehouden kunnen worden, spelen deze factoren een belangrijke rol in de beeldvorming over Roma in Nederland.

⁴² Rodrigues en Matelski, 2004; Forum, 2008; Stichting Zet 2007.

⁴³ Op basis van de beschikbare literatuur is niet vast te stellen uit welke groepen deze multi-probleemgezinnen voornamelijk afkomstig zijn.

Vanwege deze bestaande, doorgaans negatieve beeldvorming, hebben wij besloten om enkele van deze veelgenoemde kenmerken thematisch te beschrijven. Hierdoor trachten wij meer inzicht te geven in door professionals gesignaleerde culturele aspecten bij Roma-families waarmee deze professionals vanuit hun functie in aanraking komen. Dit betekent overigens niet dat deze gebruiken, zoals hier beschreven, ook daadwerkelijk door alle gemeenschappen in Nederland worden gehanteerd. Op basis van literatuur is dit niet vast te stellen; daarvoor zijn er te weinig studies voorhanden die de Nederlandse situatie beschrijven. Daarnaast is dat ook niet het doel van dit onderzoek. Deze publicatie richt zich immers op multi-problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond in Nederland, en niet op ‘Nederlandse’ Roma in het algemeen.

In de volgende paragrafen wordt stilgestaan bij de thema’s morele codes en omgangsregels, de invloed van de leefgemeenschap, de man-vrouwverhoudingen, de functie van het huwelijk en de interne rechtspraak, en tot slot de omgang met arbeid, inkomen en onderwijs. De betreffende informatie is, zoals reeds gezegd aan het begin van dit hoofdstuk, afkomstig van soms veel bediscussieerde studies. Hoewel dit absoluut niet onze bedoeling is, zijn we ons bewust van het gevaar dat deze beschrijving van enkele cultuuraspecten, interpretatiefouten en verkeerde generalisaties kan veroorzaken. We verzoeken de lezer dan ook met klem om passages niet uit hun context te halen en te gebruiken. Gezien de diversiteit onder deze groepen, verschilt de mate van problematiek per gemeenschap, per familie, per gezin en zelfs per persoon. We hopen dat tijdens het lezen duidelijk mag worden dat generalisaties daarom niet mogelijk zijn.

2.5.1 *Morele codes*

Morele codes die door Roma-gemeenschappen worden gehanteerd, zijn gebaseerd op het onderscheid tussen rein (*vujo/wuzho*) en onrein/bezoedeld (*marime*).⁴⁴ Ze worden gebruikt om enerzijds het gemeen-

44 Weyrauch, 2001; Sutherland, 1986; Fraser, 1994; Eycken, 2006. Er zijn naast *marime* nog andere aanduidingen voor het begrip onrein: *moxado*, *magerdo*, *praslo*, *palecido* et cetera (Fraser, 1994, p. 242).

schapsleven te faciliteren en zuiver te houden en anderzijds om zich van de omringende samenleving af te schermen. Onreinheid speelt een zeer belangrijke rol. Het is niet alleen een categorische onderscheiding, maar ook een status die wordt toegewezen bij overtreding van de reinheidsregels, wat doorgaans leidt tot (tijdelijke) uitsluiting van de gemeenschap. Omdat deze status overdraagbaar is, is een *marime*-status het ergste wat een individu en zijn familie kan overkomen. Het is als het ware een ‘maatschappelijke verstoting’, aangezien niemand uit de gemeenschap meer met die persoon en zijn familie wil omgaan.⁴⁵

De reinheidsregels zijn zeer dynamisch, verschillen vaak per leefgemeenschap en worden via mondelinge overlevering aan de volgende generatie doorgegeven. Het is daarom de vraag in hoeverre buitenstaanders (en daarmee ook de beschikbare literatuur) dergelijke mechanismen in hun context kunnen plaatsen. Verondersteld wordt dat vooral bij groepen met een sterke Roma-identiteit deze leefregels een voorname positie innemen en dienen als identificatiemiddel (zie paragraaf 2.3.1). Worden reinheidsregels overtreden, dan wordt daarmee in feite het onderscheid tussen Roma en *gadje* geschaad en komt de leefgemeenschap en haar cultuur in gevaar;⁴⁶ iets wat te allen tijden voorkomen moet worden. Omdat zij echter niet geheel zonder *gadje* kunnen en er derhalve altijd contact tussen beide is, zijn die contacten vanuit dat perspectief aan regels onderworpen, om bezoedeling te voorkomen.

Marime

Sutherland: ‘The gypsy world view and part of their strategy for dealing with the outside world is to use an elaborate moral code of their own based on complex rules of purity and impurity. This code is used to relate to each other as a group as well as to maintain the boundary between themselves and outsiders. The code is based on the idea of Marime. Marime is a concept of moral impurity and can be applied to numerous situations. It is used to order people by age, gender, and kinship. It is a fundamental quality of power relationships, economic status and political authority as well as general fortune, health and moral state of being. It is an amazingly flexible code, widely encompassing but with a strong moral impact, adaptable to anything new while preserving a sense of tradition.’ (1984, p. xiii)

⁴⁵ Fraser, 1994, p. 242.

⁴⁶ Eycken, 2006.

Behalve dat deze reinheidsregels onderscheid maken tussen Roma en *gadje*, hebben ze ook betrekking op interne aangelegenheden. Te denken valt aan het onderscheid tussen mannen en vrouwen; regels ten aanzien van het lichaam (bovenlichaam rein, onderlichaam onrein), het koken, het wassen van kleding (mannenkleding gescheiden van vrouwenkleding) en ten aanzien van seksualiteit, geboorte, menstruatie, het huwelijk en de dood.⁴⁷ In hoeverre deze voorschriften tegenwoordig nog van toepassing zijn, is niet goed aan te geven. Niet in de laatste plaats omdat er legio vooroordelen over bestaan en omdat het taboe is om er openlijk over te spreken.

2.5.2 Omgangsregels: eer en respect

Omdat Roma van oudsher geen schriftelijke traditie kennen, worden leefregels van generatie op generatie mondeling overgeleverd. Dit maakt het naleven van de regels des te belangrijker; er zijn immers geen geschriften waarin het 'juiste' gedrag opgezocht kan worden. De omgangsvormen 'houden de sociale orde in stand, versterken de stabiliteit en cohesie van de gemeenschap en dragen bij tot het behoud van de vrede.'⁴⁸ De regels gelden enkel binnen de leefgemeenschap; het contact met niet-Roma is daar niet aan onderworpen.

De positie die iemand binnen de gemeenschap inneemt, de personen met wie men omgaat, de aard van de boodschap evenals de tijd en plaats waarop het meegedeeld wordt, bepalen welke gedragscode gebruikt moet worden. Concrete regels richten zich bijvoorbeeld op de manier waarop iemand wordt gegroet (hogere/lagere positie en leeftijd bepalen bijvoorbeeld de inhoud en vorm van de groet); hoe gasten ontvangen moeten worden (wel/niet aanbieden eten/drinken, onderdak); hoe problemen aan te kaarten (bijvoorbeeld voorkomen dat een familie (te veel) te schande wordt gezet door directe terechtwijzing); hoe te gedragen tijdens een feest (bijvoorbeeld mannen en vrouwen wel/niet gescheiden zitten) et cetera.⁴⁹

⁴⁷ Fraser, 1994, pp. 242-244.

⁴⁸ Eycken, 2006, p. 46.

⁴⁹ Eycken, 2006; Fraser, 1994.

Bij al deze omgangsregels staat eer en respect (*padziv*) centraal; de waardigheid van een Roma binnen de gemeenschap is een groot goed.⁵⁰ Daarom is men binnen sommige gemeenschappen sterk gefocust op het verwerven van eer. Als iemand veel aanzien geniet, kan hij immers de positie van 'rom baro' claimen – de leider van de gemeenschap (zie paragraaf 2.5.3). De positie die iemand inneemt binnen de groep is echter geen vast gegeven, maar kan continu veranderen. Dat geldt ook voor het leiderschap van de eigen gemeenschap. De verklaring hiervoor is dat deze gemeenschap intern doorgaans een egalitair karakter heeft; iedereen is gelijk aan elkaar en beslissingen worden gezamenlijk genomen (hoewel de positie die iemand heeft verworven op basis van eer, wel een belangrijk gegeven is voor de waarde die men aan zijn/haar oordeel hecht). Solidariteit en wederkerigheid zijn binnen de leefgemeenschap essentiële waarden. Als iemand zich aan de regels houdt, kan hij/zij in alle omstandigheden terugvallen op de gemeenschap.⁵¹

2.5.3 De invloed van de leefgemeenschap

Er zijn bij Roma verschillende gemeenschapsverbanden te onderscheiden. Van groot naar klein zijn dit achtereenvolgens de *natsia* (natie, stam die als Roma geïdentificeerd kan worden), de *kumpania* (sociaal-economisch gebonden groep op basis van geografische locatie), de *vitsa* (clan, verwanten) en de *familia* (familie: grootouders, ouders, kinderen, kleinkinderen).

De leefgemeenschap speelt een belangrijke rol in het dagelijks leven.⁵² Het hoeft niet per se een verwantschapsgroep te zijn, maar kan bijvoorbeeld ook een uit economische motieven ontstaan bondgenootschap zijn dat een bepaald gebied exploiteert en de opbrengsten onder elkaar verdeelt.⁵³ Deze gemeenschappen zijn fluïde en kunnen voortdurend van samenstelling veranderen, afhankelijk van onderlinge relaties en belangen.⁵⁴ Het belang van groeps- en familieverbanden mag niet worden onderschat. Door de leefgemeenschap worden immers niet

50 Sutherland, 1986; Eycken, 2006; Fraser, 1994; Deraeck, 2001.

51 Idem.

52 Sutherland, 1986; Fraser, 1994; Yoors, 1967; Eycken, 2006.

53 Sutherland, 1986; Fraser, 1994.

54 Yoors, 1967.

alleen economische belangen nagestreefd, zij is tevens een politieke eenheid waarbinnen de leden beslissen over morele, sociale en politieke kwesties.

Het belang van de familie

Liégeois: 'In the lives of Roma/gypsies and travellers, everything revolves around the family. It is the basic unit of a social structure comprised of family groups; it is the economic unit in which work is done and work-related solidarity is found; and it is the educative unit, ensuring that the society can reproduce itself and affording security and protection to individuals. In a world of shifting, unpredictable situations, the family is a permanent feature synonymous with stability. In the relative absence of other attachments (territorial or job-related) on which people could base identity and identification, the overwhelming importance of social factors makes the family extremely significant.' (2007, p. 71)

Hoewel bij de *kris romani* de hoogste autoriteit berust (zie paragraaf 2.5.6), is de praktische leiding van de gemeenschap in handen van de *rom baro*. Hij beschikt over enige autoriteit en fungeert als vertegenwoordiger naar de buitenwereld. Zoals eerder is opgemerkt, is dit leiderschap functioneel en tijdelijk van aard.⁵⁵

Verantwoordelijkheid binnen de leefgemeenschap

Eycken: 'Door het systeem van gespreide of gedeelde verantwoordelijkheid moet men – door kennis van de plaatselijke situatie – inzicht verwerven in de beslissingsprocessen van de *kumpania* en bij de gezinnen en zich wenden tot de personen die de echte verantwoordelijkheid dragen. Bijvoorbeeld de grootouders van het kind, als het gezin nog afhankelijk van hen is. Problematisch daarbij is dat Rom zich tegenover gadze gemakkelijk als woordvoerder aanmelden terwijl zij intern geen enkele zeggingskracht hebben over die materie. Zulke afspraken zullen dan ook nooit doorgegeven worden en geen enkel effect hebben.' (2006, p. 80)

De onderlinge solidariteit is niet geheel vrijwillig en vrijblijvend. Elk lid van de leefgemeenschap is hier onvoorwaardelijk aan verbonden. De zekerheid van een vangnet en steun van eenieder betekent ook dat men verplicht is aan die steun bij te dragen. Belangrijke vormen van solidariteit zijn hulp bij geboorte, bij ziekte en bij overlijden, evenals het verlenen van 'juridische bijstand' (het betalen van een boete en/

⁵⁵ Eycken, 2006; Sutherland, 1986.

of advocaat).⁵⁶ Collectiviteit, ten aanzien van alle terreinen in iemands leven, is kortom een kernbegrip binnen veel Roma-gemeenschappen in Europa.

2.5.4 *Rolverdeling tussen man en vrouw*

Binnen Roma-gemeenschappen wordt vanaf de puberteit een strikt onderscheid gemaakt tussen de rol van de man en die van de vrouw. Het beeld dat daarover lange tijd heeft bestaan is dat de man bepaalt en de vrouw een onderworpen bestaan leidt.⁵⁷ Vaak wordt verondersteld dat de vrouw weinig bewegingsvrijheid heeft, met weinig rechten en veel plichten. Zo zou zij niet kunnen beschikken over financiële middelen; huishoudelijke taken moeten verrichten; niet zomaar in contact mogen treden met een man; maagd dienen te blijven tot het huwelijk; geen keuze hebben aangaande haar huwelijkspartner; niet mogen participeren bij de rechtsspraak, en zich moeten houden aan strikte kledingvoorschriften (bedekking onderlichaam). De man daarentegen zou de vrije hand hebben en de vrouw mogen dwingen tot onderworpenheid.

Deze klassieke man-vrouwverhouding is echter te zwart-wit. De dagelijkse praktijk is genuanceerder en niet in beton gegoten. De vrouw vervult namelijk een belangrijke rol in zowel het gemeenschaps- als familieleven. Volgens enkele auteurs is de vrouw zelfs de behoedster van de reinheid van de leefgemeenschap en heeft zij in het voortbestaan ervan – zowel biologisch als cultureel – een belangrijke rol.⁵⁸ Als behoedster van de cultuur zal een vrouw dan ook uiterst voorzichtig moeten zijn in haar omgang met *gadje*. Immers, door het constant ontleen van gebruiken uit de samenleving zou de eigenheid als Roma verdwijnen en daarmee het voortbestaan van de gemeenschap worden geschaad.

Behalve een culturele, hebben vrouwen ook een belangrijke economische waarde. Doorgaans zijn zij in staat zelfstandig (dat wil zeggen zonder tussenkomst van mannen) te voorzien in het dagelijkse onder-

⁵⁶ Eycken, 2006, pp. 81-83.

⁵⁷ Eycken, 2006.

⁵⁸ Eycken, 2006; Sutherland, 1986.

houd van hun gezin. In samenwerking met andere vrouwen zorgen zij voor inkomsten. De prijs die bij uithuwelijking voor een (aanstaande) schoondochter moet worden betaald, zo beschrijft Eycken, hangt bij de Vlach in Praag (is een specifieke Roma-gemeenschap) af van de dagelijkse inkomsten die zij weet te verwerven.⁵⁹

Daarnaast is de vrouw een informele bemiddelaar bij onderlinge twisten in de familiale sfeer, zij richt zich op het bewaren van de vrede die voor het behoud van de eigenheid van groot belang is. Zich opwerken tot een wijze vrouw (*phuri dej*) vormt een rode draad in het leven van een vrouw.⁶⁰

Kortom, een aantal studies laat zien dat de rol van de vrouw omvangrijker is dan vaak wordt aangenomen.⁶¹ Hoewel de man formeel beslissingsbevoegd is en de indruk kan wekken dat hij bepaalt wat er gebeurt, moet de invloed van de vrouw niet onderschat worden in het beslissingsproces. Binnen sommige gemeenschappen kan een vrouw zelfs de man bezoedelen (in meest extreme vorm door haar rok op te tillen en deze symbolisch over hem heen te gooien), wat een 'uiterst krachtig wapen' is om een marime-status toe te delen.⁶² Dergelijke incidenten hebben, zoals eerder gezegd, behoorlijke consequenties.

Gedragingen van Vlach-vrouwen

Eycken geeft een voorbeeld van de rol die vrouwen, in deze casus van de stam Vlach, kunnen spelen om hun belang(en) te behartigen: 'Mannen kunnen dan wel de formele aspecten van de macht hebben, de vrouwen oefenen de reële macht uit en waken over de continuïteit en het voortbestaan van de kumpania. [...] De politie van Tsjecho-Slowakije had tijdens de gedwongen sedentarisering het meeste last met de Vlach-vrouwen. Vaak deden de vrouwen of ze gek waren of waren ze zo agressief dat de politie hen niet durfde te benaderen, of ze hielden de politie op. De moeder van een informant werd om haar agressieve optreden tegen de politie in een psychiatrische instelling geplaatst, waaruit ze enkele weken later vluchtte. Van Vlach-vrouwen wordt dus verwacht dat ze naar buiten agressief zijn. Bij de Vlach-vrouwen wordt die extraverte houding nog geaccentueerd door hun forse lichaamsbouw. Het is duidelijk dat zij die assertiviteit ook zullen aanwenden binnen het gezin en in de kumpania als ze het nodig achten.' (2006, p. 127)

59 Eycken, 2006, p. 125.

60 Eycken, 2006; Sutherland, 1986.

61 Eycken, 2006; Sutherland, 1986.

62 Weyrauch, 2001; Eycken, 2006, p. 127.

Wat betreft de opvoeding ten slotte, kan opgemerkt worden dat dit doorgaans een collectieve aangelegenheid is: niet alleen de vader en moeder, maar een groot deel van de gemeenschap bemoeit zich daarmee.⁶³ Omdat meisjes al op jonge leeftijd worden voorbereid op het huwelijk, worden zij 'meer beschermd' opgevoed dan jongens. Deze bescherming houdt onder andere in dat zij meer binnenshuis blijven (wat ook betekent dat zij vroegtijdig van school gaan, zie paragraaf 2.5.8) en onder strikte sociale controle staan van (met name) de vrouwen binnen de gemeenschap. Ook de opvoeding van jongens is overigens gericht op 'vorming tot vroege zelfstandigheid'.⁶⁴ Respect voor ouderen binnen de eigen gemeenschap is iets wat alle kinderen van jongs af aan meekrijgen.

2.5.5 *Het huwelijk als startpunt van volwaardigheid*

Het huwelijk neemt een belangrijke plaats in. Vanaf het moment dat man en vrouw getrouwd zijn, telt de man als volwaardig lid van de gemeenschap; voor de vrouw geldt dit vanaf het moment dat ze kinderen baart. Men spreekt doorgaans van een huwelijk zodra man en vrouw seksuele gemeenschap hebben of uitgehuwelijkt zijn, wat meestal op jonge leeftijd plaatsvindt (het is niet ongebruikelijk dat meisjes vanaf hun puberteit huwbaar zijn).

Een huwelijk is in feite een contract tussen de ouders van de 'bruid en bruidegom' en daarmee een middel om clan/stamrelaties te ontwikkelen, te onderhouden en/of te verstevigen. Via een huwelijk ontstaat een cruciale band van levenslange solidariteit en wederzijdse steun tussen twee families. Daarmee is het huwelijk voor de leefgemeenschap als geheel ook een belangrijke gebeurtenis.⁶⁵

Ten aanzien van het huwelijksritueel onderscheidt Sutherland het ideale huwelijk, dat wil zeggen, zoals dat volgens de tradities zou moeten plaatsvinden (en waar de meeste literatuur betrekking op heeft)

63 Deraeck, 2001; Eycken, 2006; Sutherland, 1986.

64 Deraeck, 2001, p. 70.

65 Eycken, 2006, p. 72.

en het huwelijk zoals dat in de praktijk plaatsvindt.⁶⁶ Het ideale huwelijk verloopt kort gezegd als volgt. De vader zoekt een geschikte vrouw voor zijn zoon en onderhandelt met de vader van het meisje over de bruidsschat. Daarvoor worden soms grote afstanden afgelegd. Vaak worden op feesten en andere bijeenkomsten de eerste contacten gelegd. De prijs die voor het meisje moet worden betaald, is zeer variabel en hangt vooral af van de reputatie en economische situatie van de familie van het meisje en van de status van het meisje (hoeveel geld ze kan verdienen, haar manieren, eventuele maagdelijkheid, haar huishoudelijke vaardigheden).⁶⁷ Gelet op de eer is het voor de vader van het meisje van belang om een hoge prijs te bedingen. Wanneer overeenstemming is bereikt en er – afhankelijk van de financiële situatie van de familie – een feest heeft plaatsgevonden, trekt het meisje in bij het gezin van de jongen. Zij komt vanaf dat moment onder het toezicht van haar schoonmoeder te staan. Voor het meisje – dat van haar ouders en leefgemeenschap afscheid moet nemen en in een nieuwe omgeving terecht komt – kan dit een pijnlijke ervaring zijn. De vader van de zoon zorgt voor het inkomen van het jonge gezin, totdat deze zelfstandig gaan leven.

In de praktijk zijn er echter allerlei varianten op bovenstaande huwelijksprocedure.⁶⁸ Hoewel zeer ongebruikelijk, is het niet uitgesloten dat mannen met een niet-Roma-vrouw trouwen. Daarnaast is er een trend waarneembaar dat jonge Roma niet meer uitgetrouwelijk willen worden en zelf een partner kiezen (soms door met diegene van huis weg te lopen).

2.5.6 Interne rechtspraak

Een zeer betwistbaar, maar desalniettemin veelbesproken thema is de interne rechtspraak binnen Roma-gemeenschappen. De *kris romani* kan worden gezien als de autoriteit en het gezag van de gemeenschap.⁶⁹ De *kris* herstelt de orde: zijn oordeel prevaleert boven die van de recht-

66 Sutherland, 1986, p. 218.

67 Sutherland, 1986, p. 220.

68 Eycken, 2006; Sutherland, 1986.

69 Weyrauch, 2001; Fraser, 1994; Eycken, 2006.

bank in de omringende niet-Roma-samenleving. De *kris* bestaat uit een aantal wijze mannen (de raad van oudsten) en een of meer rechters.⁷⁰ Gedurende het proces komen alle betrokkenen aan het woord om hun kant van het verhaal te vertellen. Daarbij geldt dat het proces stoelt op eerlijkheid: men moet zweren de waarheid te spreken.

Voor het bestaansrecht van de *kris* is het van belang dat de leden van de leefgemeenschap instemmen met het oordeel. Gewoonlijk zijn veroordelingen lange tijd onderwerp van gesprek, waarbij onderling afgewogen wordt wat de waarde van het oordeel is. Op deze wijze beïnvloedt de gemeenschap op haar beurt de *kris*. De interne rechtsspraak van Roma is daardoor een proces van wederzijdse correctie.⁷¹ Dit neemt niet weg dat het niet-aanvaarden van een besluit dat door de *kris* genomen is, leidt tot onreinheid en derhalve tot uitsluiting uit de gemeenschap. Een oordeel wordt doorgaans dan ook opgevolgd, ook al is men het er niet mee eens. Dit heeft ook te maken met het feit dat voor het voortbestaan van de leefgemeenschap, het essentieel is dat er geen slepende conflicten ontstaan. Men is immers sterk afhankelijk van elkaar.

In het verleden werden problemen op het gebied van handel, bezoeiding, eer, ongewenste seksualiteit, zwangerschap en huwelijk aan de *kris* voorgelegd. Opgelegde straffen waren de doodstraf, lijfstraffen, vervloeking, verbanning en financiële sancties. Tegenwoordig is de relevantie van dit rechtsprekend orgaan zeer onduidelijk en is het de vraag in hoeverre dit nog een rol speelt. Volgens twee auteurs wordt de *kris* nog steeds gehanteerd binnen een aantal Roma-gemeenschappen in Oost-Europa.⁷² Volgens hen beslist de *kris* met name in kwesties aangaande (ongewenste) seksualiteit, scheidingen en inkomen. Veroordelingen kunnen financiële straffen zijn of, in het ergste geval, (tijdelijke) verbanning.⁷³ In hoeverre de *kris* in Nederland wordt gehanteerd, is niet vast te stellen op basis van de bij ons bekende literatuur.

70 Fraser, 1994; Weyrauch, 2001.

71 Eycken, 2006, p. 87.

72 Weyrauch, 2001; Eycken, 2006.

73 Idem.

2.5.7 Arbeid en inkomen

Door de eeuwen heen verkregen veel Roma inkomsten uit ambachtelijke beroepen, handel, of werk als muzikant. Belangrijke kenmerken van de beroepen die zij uitoefenden, waren onafhankelijkheid en vrijheid; noodzakelijke voorwaarden voor het leiden van een trekkend bestaan. Gangbare beroepen waren het vertinnen van keukengerei, slijpen van messen, maken van zeven, vlechten van rieten producten zoals manden en stoelen en ijzerbewerking. Ook handel in paarden, muziek (viool, gitaar), dans, circusvoorstellingen en waarzeggerij vormden voor Roma belangrijke inkomstenbronnen. Daarnaast verrichtten zij seizoensarbeid bij boeren of waren werkzaam als fabrieksarbeider in loondienst. Voor inkomsten was men vaak afhankelijk van de lokale economie en de wensen van de lokale bevolking. Dit maakte dat zij zich voortdurend aanpasten aan de omstandigheden en daardoor zeer flexibel waren in het verwerven van inkomen.⁷⁴

Arbeidsvoorkeuren

Deraeck: 'Uit recente gegevens blijkt dat haast overal waar ze vertoeven, zelfstandige activiteiten met een onmiddellijk resultaat en met een eenmalige inspanning de meeste voorkeur wegdragen. Ze zijn dan ook, bijvoorbeeld als zelfstandige arbeiders het meest in hun sas zonder al te stroeve arbeidsorganisatie bij tijdelijke noden waar zij de enigen zijn om zeer gespecialiseerde diensten aan te bieden. Het gaat dan vooral om activiteiten met een minimum aan machines of mechanisering en waarbij goederen geleverd moeten worden die gemakkelijk vervoerbaar zijn en slechts een korte intensieve arbeidsprestatie vergen. Niet enkel hun specialisatie op een aantal afgebakende terreinen is hierbij van belang, eveneens de gave om de juiste mogelijkheden tot ondernemen en om een gepast relatiernetwerk te kunnen hanteren. Economische contacten met de gadjé blijven dus van belang, waarbij overtuigingskracht, onderhandelingsbekwaamheid, durf, doorzetting- en aanpassingsvermogen voorop staan.' (2001, p. 76)

Vanwege de industrialisatie en intrede van de markteconomie (eerst in West-Europa en later ook in Oost-Europa), en de daarmee gepaard gaande technologische ontwikkelingen, is er tegenwoordig minder behoefte aan laaggeschoolde arbeid. Omdat veel Roma nauwelijks onderwijs hebben genoten, is het voor hen niet gemakkelijk een betaal-

74 Sutherland, 1986; Fraser, 1994; Yoors, 1967; Eycken, 2006; Deraeck, 2001.

de baan te vinden. Gezien de voorkeur voor 'vrije' en commerciële beroepen, richten zij zich met name op de handel in tweedehands auto's of de verkoop van andere goederen, zoals tapijten en sieraden.⁷⁵ Het is daarnaast niet ongebruikelijk dat men gedurende het jaar verschillende beroepen uitoefent: tuinbouw in het voorjaar, muzikale optredens tijdens festivals in de zomer, handel en productie van goederen in de herfst en winter et cetera.⁷⁶

Collectiviteit is bij het genereren van inkomsten een belangrijk aspect. Naast het in groepsverband uitvoeren van werkzaamheden, worden de verworven inkomsten gelijk verdeeld. De vaardigheden die men nodig heeft om bepaalde beroepen uit te oefenen, worden binnen de groep overgedragen van generatie op generatie. Zodoende kunnen kinderen al op zeer jonge leeftijd bijdragen aan het levensonderhoud.⁷⁷ Daarnaast zijn de familiebanden ook belangrijk voor het vinden van inkomstenbronnen. Doordat het niet ongewoon is dat families over heel Europa (en zelfs verder) verspreid zijn, is men relatief eenvoudig in staat om onderling informatie uit te wisselen ten aanzien van economische mogelijkheden en hier op in te spelen. Hoewel men flexibel is in het verkrijgen van inkomen, neemt dit niet weg dat in Europa veel Roma, vanwege allerlei redenen (onderwijsachterstand, discriminatie, onwelwillendheid om in loondienst te treden) geen werk hebben en afhankelijk zijn van sociale voorzieningen en/of in grote armoede leven. Sommige families zoeken hun heil in criminaliteit. Deze families hebben doorgaans een erg negatieve invloed op het beeld dat over Roma in zijn algemeenheid bestaat. Binnen Europa leidt dergelijk gedrag van een minderheid tot veel vooroordelen over en stigmatiserend gedrag jegens mensen met een Roma-achtergrond.

2.5.8 *Onderwijs: geen vanzelfsprekende kans*

In veel Europese landen is de schoolgang van Roma-kinderen geen vanzelfsprekendheid. Vanwege allerlei redenen bestaat binnen

⁷⁵ Eycken, 2006; Fraser, 1994.

⁷⁶ Liégeois, 2007.

⁷⁷ Fraser, 1994.

verschillende Roma-gemeenschappen een erg lage participatiegraad in het onderwijs.⁷⁸ Indien kinderen wel naar school gaan, worden zij vaak geconfronteerd met allerlei problemen. Zo hebben zij doorgaans taal- en leerachterstanden en ondervinden zij moeite met de regelmaat en discipline die op scholen wordt gehanteerd. Daarnaast worden startkwalificaties niet gehaald omdat de school vaak vroegtijdig wordt verlaten zodra de puberteit aanvangt. Deze tendens wordt versterkt door negatieve schoolervaringen (pesten, discriminatie, niet mee kunnen komen et cetera) en het feit dat er nauwelijks rolmodellen te vinden zijn die door het volgen van onderwijs een succesvolle maatschappelijke carrière hebben opgebouwd.⁷⁹

In de afgelopen decennia zijn tal van initiatieven door nationale en lokale overheden ontplooid om meer Roma onderwijs te laten volgen: van speciale scholen, tot aparte klassen, intermediairs en klassenassistenten met een Roma-achtergrond et cetera. Veel van deze projecten hebben niet tot significante verbeteringen geleid.⁸⁰ De schoolsituatie van veel Roma in Europa is nog steeds precair.

2.6 Tot slot

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van wat doorgaans als algemene kennis over Roma wordt aangenomen. De reden voor dit overzicht is dat in het denken en praten over Roma, dergelijke zaken – ongeacht of zij nu juist of onjuist zijn – vaak aangehaald worden en leidend zijn voor het omgaan met personen met een Roma-achtergrond. Het is daarom van belang om van deze kennis op de hoogte te zijn, zodat deze in zijn context geplaatst kan worden en bovenal niet gezien wordt als vaststaande, wetenschappelijke feiten. We hopen dat professionals met dit inzicht wellicht bestaande vooroordelen binnen hun eigen organisaties kunnen ontzenuwen.

⁷⁸ Zie onder andere het rapport van de Commissioner for Human Rights (2012) en het rapport *Early childhood care and education regional report: Europe and North America* van UNESCO en WCECCE (2010). Dit rapport is te vinden op: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189211e.pdf> (geraadpleegd op 20 maart 2012).

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Liégeois, 2007.

3

Nederlands (doelgroepen)beleid ten aanzien van Roma

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst in het kort de geschiedenis van het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van Roma, beginnende bij de eerste groepen die in de tweede helft van de negentiende eeuw het land binnenkwamen en nog werden aangeduid als zigeuners. Hierna wordt ingegaan op de zogeheten Generaal pardongroep van 1977, families met een Roma-achtergrond die destijds tot Nederland werden toegelaten. Het zijn deze families die ook nu, 35 jaar later, nog steeds volop de aandacht vragen van overheidsinstanties. Vanaf de jaren zeventig is fors geïnvesteerd om deze families te integreren in de Nederlandse samenleving. In het beleid zijn vier opeenvolgende fasen te onderscheiden: de welzijnsaanpak (1978-1983), het beheersmodel (1983-1990), de fase van 'normalisatie' (1990-2008) en ten slotte de recente integrale aanpak. In de paragrafen 3.4 tot en met 3.7 worden deze beleidsfasen nader beschreven.

3.2 Periode tot 1945: streng zigeunerbeleid en genocide

Het Nederlandse 'zigeunerbeleid' vindt zijn oorsprong in de tweede helft van de negentiende eeuw. In 1868 passeerden voor het eerst sinds lange tijd enkele zigeunerfamilies uit Hongarije en Bosnië de Nederlandse grens. Zij werkten als ketellappers of trokken de kermisronden rond met dansende beren. Het beeld dat men in die tijd van zigeuners had was weinig positief. Zij werden gezien als armlastige vreemdelingen, onbetrouwbaar en vaak ook crimineel. Dat beeld was deels gebaseerd op oude verhalen uit de achttiende eeuw, toen er nog zigeuners in het land rondtrokken, en deels op negatieve berichten over

zigeuners uit Duitsland en België. Beide landen voerden een fel anti-zigeunerbeleid en zetten families totaal berooid en zonder pardon de grens over.⁸¹

In Nederland voerde het ministerie van Justitie van meet af aan een streng en restrictief beleid.⁸² Eenmaal in Nederland mochten de families vaak het grensgebied niet verlaten. Zij stonden onder voortdurende bewaking van de Koninklijke Marechaussee (KMar).⁸³ Hierdoor waren zij nauwelijks in staat om zelf in hun bestaan te voorzien, wat de negatieve beeldvorming versterkte.

Tegenover dit strenge rijksbeleid stond het beleid van de gemeenten waar de families neerstreken. Veel gemeentebesturen namen een coulante houding tegenover de zigeunerfamilies aan. De overlast bleek vaak wel mee te vallen. Een groot deel van de families bleek namelijk goed in staat om in een geregeld inkomen te voorzien. In de eerste decennia van de twintigste eeuw verstrekten de gemeenten dan ook op grote schaal reis- en verblijfpassen, wat meer families uit Duitsland, Frankrijk en Scandinavië aantrok.⁸⁴

Het groeiend aantal zigeuners in de eerste decennia van de twintigste eeuw was voor het ministerie van Justitie aanleiding om het beleid aan te scherpen. In 1928 werd het toezicht op de Grensbewaking en Vreemdelingen gedelegeerd aan de Inspecteur van de KMar en aan de aan hem toegevoegde Administrateur voor de Grensbewaking en de Vreemdelingendienst (AGVD). Het beleid onderging ook een belangrijke verandering. Had het beleid voor 1930 vooral een ad-hockarakter, hierna werd veel meer aangestuurd op specialisatie. De AGVD ging zich structureel met de zigeunerproblematiek bezighouden. Het beleid was repressief. Men trachtte illegaal in Nederland verblijvende families op te sporen en onderzocht tegelijkertijd de redenen waarom de gemeenten al die jaren niets tegen de vestiging van zigeuners hadden ondernomen. Pogingen om illegale families het land uit te zetten mislukten echter, omdat de identiteit van de zigeuners vaak niet kon worden vastgesteld. Bovendien weigerden België en Duitsland mee te werken.

81 In 1750 was Nederland 'zigeunervrij' verklaard.

82 Willems en Lucassen, 1990, p. 14.

83 Van den Hoek, 1990, pp. 235-236.

84 Lucassen, 1990, p. 16.

Bij gebrek aan een internationale oplossing drong de KMar in 1935 aan op een nationale aanpak van het ‘zigeunervraagstuk’. Met strenge voorschriften werden zigeuners ‘gedwongen een regelmatig leven te lijden’, en werd hun ‘beschaving’ bijgebracht ‘door het verplichte schoolbezoek der kinderen.’ Alle zigeuners werden geregistreerd. Voor de uitvoering van dit proces werd in 1937 de Nederlandsche Zigeunercentrale opgericht. Deze centrale werd ondergebracht bij de Vreemdelingendienst in Den Haag. Daar werd alle beschikbare kennis over de bevolkingsgroep bijeengebracht.⁸⁵

De periode van de Duitse Bezetting

Reeds aan het begin van de Duitse Bezetting namen de autoriteiten de disciplinerende van de zigeuners serieus ter hand. De registratie, waarmee al in de jaren dertig was begonnen, werd voltooid. In 1943 werd een trekverbod afgekondigd en werden zigeuners in centrale kampen ondergebracht. In Duitsland was toen al het besluit genomen om de zigeunerbevolking op te pakken en af te voeren naar vernietigingskampen. In Nederland vond op 16 mei 1944 de grote razzia plaats. Er werden 578 personen opgepakt en naar Kamp Westerbork afgevoerd. Daar bleek dat de Nederlandse ordediensten het begrip ‘zigeuner’ te breed hadden gehanteerd. 279 Nederlandse woonwagenkambewoners moesten worden vrijgelaten. Van de overige 299 moesten er nog eens 54 worden vrijgelaten omdat ze over paspoorten van neutrale of geallieerde landen beschikten. In totaal werden 245 zigeuners weggevoerd naar Auschwitz-Birkenau. Daarvan overleefden er slechts 30 de oorlog. Zij vestigden zich na de oorlog, samen met de families die hadden weten te vluchten, in woonwagenkampen die zich met name in het zuiden van het land bevonden.

3.3 Periode 1945-1978: het naoorlogse beleid

Het naoorlogse beleid was aanvankelijk restrictief. De families Romanov en Hopic die vanaf 1969 de grens overkwamen, werden al snel als zigeuners herkend en zo snel mogelijk als ongewenste vreemdelingen teruggestuurd.⁸⁶ Maatschappelijke kritiek op dit strenge beleid dwong de regering echter haar koers te wijzigen. In 1973 werd besloten tot een voorzichtig experiment: de familie Hopic mocht gedurende een periode van zes maanden in Nederland verblijven om aan de

⁸⁵ Smeets, 2007, pp. 257-258.

⁸⁶ Willems en Lucassen, 1990, pp. 23-24.

Nederlandse situatie te wennen. Het experiment mislukte omdat de familie moeite had zich aan te passen. Op het woonwagenkamp waar de familie verbleef, kwam het tot een gewelddadig conflict met de overige kampbewoners. De familie verliet uiteindelijk uit eigen beweging het land.⁸⁷

Voor de regering was het mislukte experiment aanleiding om het restrictieve beleid voort te zetten en weer snel tot uitzetting over te gaan. Door een minimum aan voorzieningen te bieden hoopte men eventuele volgende families te ontmoedigen om naar Nederland te komen. Uitzetting van de families die al in Nederland verbleven, bleek echter moeilijk, omdat deze vaak geen of onjuiste reisdocumenten hadden. Ondertussen klaagden de gemeenten waar deze families verbleven over toenemende overlast en criminaliteit. Zij verweten het OM een gebrek aan strafrechtelijk optreden.⁸⁸

De term Roma

In overheidsbronnen worden verschillende benamingen voor Roma en Sinti gehanteerd. Tot ver in de jaren tachtig van de twintigste eeuw wordt in beleidsstukken de term zigeuners gebruikt. Vervolgens stapt men over op 'Roma en Sinti'. De term Roma wordt gebruikt voor groepen die in de negentiende en twintigste eeuw naar Nederland trokken en afkomstig zijn uit Oost-Europa en het voormalige Joegoslavië. De term Sinti wordt gebruikt voor groepen zigeuners die al vanaf de achttiende eeuw in West-Europa wonen. De meeste Sinti in Nederland hebben zich tussen 1900 en 1920 in Nederland gevestigd en waren hoofdzakelijk afkomstig uit Frankrijk en Duitsland.

3.3.1 Legalisatie: de Generaal pardonregeling van 1977

De ontstane situatie leidde in 1977 tot een pardonregeling voor Roma die in Nederland verbleven. De aanloop naar deze regeling begon een jaar eerder, toen de groep Romanov van zo'n zeventig personen afkomstig uit Rusland, Bulgarije en Roemenië de grens overkwam. De groep, die al eerder in Nederland had gebivakkeerd, was doorgereisd naar Duitsland, maar kreeg van de Duitse overheid te horen dat zij naar Nederland moest terugkeren. De groep werd ondergebracht op een terrein bij Lelystad. Met steun van de zelfgekroonde zigeunerkoning

⁸⁷ Willems en Lucassen, 1990, pp. 32-34.

⁸⁸ Willems en Lucassen, 1990, p. 47.

Koko Petalo eiste de groep garanties waaronder een vreemdelingenpaspoort en het behoud van rijbewijzen.

De kwestie Romanov vroeg om een duurzame oplossing. Daarom werd besloten tot instelling van een interdepartementale projectgroep die de taak had het 'zigeunervraagstuk' in kaart te brengen. De projectgroep concludeerde dat het tot dan toe door Justitie gevoerde ontmoedigingsbeleid niet werkte. Uit humanitair en pragmatisch oogpunt stelde de projectgroep voor de families te legaliseren en een verblijfsvergunning toe te kennen. De regering nam dit besluit ten dele over: op 5 april 1977 gaf zij aan dat de families (waaronder de families Romanov en Duric-Nicolic) tot 11 maart 1978 in Nederland mochten blijven. Met dit besluit maakte met name het departement van Justitie een opvallende ommeezwaai. In zijn uitleg gaf het aan dat de illegale status de ontwikkeling van de groep in de weg had gestaan. De groep had hierdoor geen toegang tot werk of andere voorzieningen en verviel hierdoor gemakkelijk in de criminaliteit. Tegelijkertijd trok het departement ook een grens. De verblijfsmaatregel zou alleen gelden voor de groep die op dat moment in Nederland verbleef. Alle nieuwe families zouden worden uitgezet.⁸⁹

De legalisatie zou naar schatting zo'n 500 personen betreffen. De maatregel werd vooralsnog geheim gehouden om te voorkomen dat andere families vanwege de maatregel naar Nederland zouden komen. Alleen de families die zich op de dag van de legalisatie in Nederland bevonden, kwamen voor legalisatie in aanmerking. Alle Roma, ook diegene die tot het familie- of stamverband behoorden, die daarna nog het land binnenkwamen, zouden worden uitgezet.

De pardonregeling werd op 3 oktober 1977 van kracht. Kort voor middernacht maakte de regering de maatregel bekend. De Roma konden zich tot 6 oktober laten registreren. In totaal maakten 335 personen van deze mogelijkheid gebruik. Dat was aanmerkelijk minder dan door Justitie was berekend. Het registratieproces verliep dan ook warrig. Diverse Roma die wel recht op registratie hadden, waren niet in staat dit binnen de termijn van drie dagen te doen. Anderen verbleven op dat moment in het buitenland en weer anderen kregen het nieuws van de registratie pas te laat te horen. Dat laatste was mede te wijten aan het

89 Willems en Lucassen, 1990, p. 64.

hoge analfabetisme in de groep.⁹⁰ Uiteindelijk werd de mogelijkheid geboden om zich alsnog te laten registreren. Van deze zogeheten nalegalisatie maakten nog eens 115 personen gebruik.

Op grond van de Generaal pardonregeling werd deze Roma een verblijf in Nederland toegestaan.⁹¹ Zij kregen een registratiekaart, maar geen werkvergunning en ook geen rijbewijs. De regering wilde op die manier voorkomen dat de families gingen zwerven. In afwachting van een definitieve plaatsing in een opvanggemeente werden zij ondergebracht op provisorische kampterreinen te Utrecht, Laren en Amsterdam. Deze fase duurde langer dan verwacht. De vaak slechte leefsituatie op de tijdelijke opvangkampen leidde in de loop van 1978 tot protesten. Na aandringen van de Tweede Kamer kregen de Roma in november 1978 een definitieve verblijfsvergunning.

Het voornemen om nieuwe groepen te weren, bleek in de praktijk vaak onuitvoerbaar. In de loop van 1979 kwamen nieuwe groepen Roma het land binnen. Veel van hen waren familieleden van de eerder gelegaliseerde families. Zij sloegen hun kampen op bij Amsterdam, Utrecht en Lelystad. De groep die tot zo'n 300 personen uitgroeide, roerde zich luidruchtig in de hoop eveneens een verblijfsvergunning te kunnen bemachtigen. Uitzetting bleek ook nu niet mogelijk, omdat het merendeel niet over de juiste reisdocumenten beschikte en hierdoor het land van herkomst niet viel te achterhalen. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) pleitte voor legalisatie, wat voor rust en stabiliteit zou kunnen zorgen en ook het integratieproces van de Generaal pardongroep van 1977 zou kunnen bevorderen.⁹² Hiertoe werd in 1980 besloten.

3.4 Periode 1978-1985: het integratiebeleid

De families die onder de pardonregeling vielen, moesten zo snel mogelijk integreren in de Nederlandse samenleving. Onder leiding van het ministerie van CRM werd vanaf 1978 gewerkt aan een integratiebeleid. Een dergelijke aanpak paste geheel in het tijdsbeeld van

⁹⁰ Rodrigues en Matelski, 2004, p. 15.

⁹¹ Waelen e.a., 1990, p. 11.

⁹² Willems en Lucassen, 1990, p. 78.

de jaren zeventig, waarin men geloofde in de maakbaarheid van de samenleving. Tegelijkertijd sloot deze aanpak aan bij het Nederlandse Minderhedenbeleid dat aan het begin van de jaren tachtig manifest werd en erop gericht was om bij zogeheten minderheidsgroepen, zoals Turken, Marokkanen, Molukkers, Surinamers en Antillianen, sociale en economische achterstanden weg te werken. Ook de Roma werden beschouwd als minderheidsgroep.⁹³

Om snel aan de Nederlandse situatie te wennen wilde men de Roma zoveel mogelijk over het land verspreiden en huisvesten in reguliere woningen. Concentratie van families in een of enkele kampen zou de integratie bemoeilijken. Het was dus belangrijk om opvanggemeenten te vinden. Vanwege het negatieve beeld dat aan de Roma kleefde, was het moeilijk om opvanggemeenten te vinden. Uiteindelijk speelde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een bemiddelende rol. Na intern overleg legde de VNG een aantal eisen op tafel, waaronder:

- een strenge grensbewaking zodat niet nog meer familieleden het land binnenkwamen;
- centrale rijksopvang voor nieuwe illegale Roma;
- gemeentelijke autonomie met betrekking tot de huisvesting en de nadere invulling van het opvangbeleid.

Op de rijksopvang na werden alle eisen ingewilligd. De mogelijke opvanggemeenten moesten over voldoende bestuurscapaciteit beschikken en over een ambtelijk apparaat van voldoende omvang. Het werkloosheidspercentage mocht niet boven het landelijk gemiddelde liggen en er mochten geen andere grote groepen minderheden in de gemeente wonen. Met veel moeite werden tussen 1978 en 1981 negen gemeenten bereid gevonden de Roma op te vangen. Dit waren Veendam, Ede, Nieuwegein, Berkel-Enschot, Capelle aan den IJssel, Gilze-Rijen, Lelystad, Oldenzaal en Spijkenisse.

In het integratiebeleid was een belangrijke plaats ingeruimd voor het welzijnswerk. De eerste fase van het integratiebeleid staat dan ook wel bekend als de welzijnsaanpak. Het bestond uit een breed pakket aan maatregelen, met betrekking tot het onderwijs, de vorming, de bijstand en de tijdelijke huisvesting. De gedachte was dat het maatschappelijk isolement moest worden doorbroken. Door middel van onderwijs

93 Lucassen en Lucassen, 2011, pp. 83-87.

en vorming zouden de Roma vaardigheden en kennis ontwikkelen die hen in staat zou stellen 'maatschappelijk adequaat te functioneren'.⁹⁴

In de opvanggemeenten ging men voortvarend te werk en maakte men gebruik van een uitgebreid beleidsinstrumentarium. Speciale projectleiders en contactpersonen zorgden respectievelijk voor de coördinatie en begeleiding van de Roma. De gemeentelijke sociale diensten en onderwijsinstellingen werden tijdelijk versterkt en in een aantal gemeenten werden speciale vormingswerkers aangesteld. Voor dit gehele pakket werd door het Rijk een bedrag van zeven miljoen gulden uitgetrokken.⁹⁵

Voor de Roma waren er speciale onderwijs- en vormingstrajecten en trajecten om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken. Om het maatschappelijk isolement van de families te doorbreken, kregen de afzonderlijke gezinnen reguliere woningen in woonwijken toegewezen. Dit gaf het voordeel van onderlinge bereikbaarheid en ondersteuning, zonder het nadeel van een te grote onderlinge sociale controle of gettovorming.⁹⁶

Naar verwachting zou het integratieproces in drie jaar kunnen worden voltooid. Daarna werd het geëvalueerd en zou worden overgegaan tot normalisatie, waarbij de speciale maatregelen en voorzieningen werden stopgezet.⁹⁷ Deze planning bleek achteraf weinig realistisch. Dat kwam met name vanwege een gebrek aan kennis over de cultuur en leefgewoonten van de Roma. Hierdoor was het moeilijk een passend programma te ontwikkelen voor de opvang en begeleiding van buitenlandse 'zigeuners'.

Begin 1980 waarschuwde de gemeente Ede dat de integratie volledig dreigde te mislukken. Zij motiveerde die veronderstelling als volgt:

1. Door de decentrale aanpak en het gebrek aan overleg, ontstond er een versnipperd beleid.
2. Onaangepast gedrag van de groep die niet altijd geneigd was om aan het integratieprogramma deel te nemen. Zo weigerde men

94 Ministerie van CRM, 1979.

95 Toen in enkele gemeenten zogeheten wisselwoningen werden ingericht, werd dit bedrag teruggebracht tot vijf en later vier miljoen.

96 Waelen e.a., 1990, pp. 27-29.

97 Waelen e.a., 1990, p. 152.

werk te aanvaarden en had men weinig belangstelling voor deelname aan het volwassenenonderwijs.⁹⁸

Vrijwel alle opvanggemeenten waren het er over eens dat de verwachtingen te optimistisch waren geweest en dat onvoldoende rekening was gehouden met de culturele achtergrond van de Roma en de eventuele weerstanden die aanpassing aan de Nederlandse situatie zouden oproepen. De problemen waar men in vrijwel alle gemeenten mee te maken had, waren de volgende:

- Wonen: Woonoverlast in de vorm van slechte hygiënische zorg, geluidshinder, parkeerproblemen en ‘overbewoning’ door veelvuldig en vaak langdurig bezoek of door grote of meervoudig samengestelde gezinnen. Dit leidde tot protesten onder de andere wijkbewoners, huisuitzettingen en tot terughoudendheid bij woningcorporaties om aan de integratie mee te werken.
- Werk: weinig coöperatieve houding bij het zoeken naar betaald werk. De lage opleiding bleek een probleem te zijn. Hierdoor nam de animo om zich in te spannen voor het vinden van een baan af. Ook kon men door de vaak grote reislust niet aan de arbeidsverplichting voldoen.
- Onderwijs: relatief hoog schoolverzuim door veelvuldig verblijf in het buitenland en gebrek aan verantwoordelijkheid van de ouders. Slechte schoolprestaties door concentratieproblemen als gevolg van een ander levensritme.
- Vorming/volwasseneducatie: weinig aansprekend lesmateriaal. Bovendien werd de scholing vaak als kinderlijk en in strijd met de status van volwassene ervaren. Door de sterke groepsbinding was vooral dit laatste aspect een probleem.
- Criminaliteit: fraude met sociale premies. Er gingen geruchten over Roma die een uitkering ontvingen, maar ook vermogen in het buitenland hadden. Anderen vielen op door dure sieraden en nieuwe auto's.⁹⁹

De Roma werden tevens in verband gebracht met diefstal en inbraak. Gewezen werd op het geringe aantal arrestaties dat niet in verhouding stond met de gepleegde feiten. Vrouwen en kinderen

⁹⁸ *Reformatorisch Dagblad*, 3 oktober 1980.

⁹⁹ Willems en Lucassen, 1990, pp. 81-83.

werden zelden aangepakt, terwijl zij in de uitvoering een grote rol speelden. Mannen bleven veelal buiten schot en de leiders waren vaak niet te pakken, terwijl zij wel bij de politie bekend waren.

Bij de opsporing stuitte men steeds op het gesloten karakter van de gemeenschap, waardoor individuele leden niet geneigd waren om informatie met de politie te delen. De sterke sociale controle en ook intimidatie maakten het voor individuele clanleden in de regel onmogelijk om zich aan criminele handelingen te onttrekken. Ten slotte bleek dat veel opgelegde boetes regelmatig door CRM werden betaald of aanleiding waren voor nieuwe strooptochten.¹⁰⁰

Het moeizame verloop van deze eerste fase in het integratieproces kon echter niet alleen aan de Roma worden toegeschreven. Aan de kant van de betrokken overheden was eveneens het nodige misgegaan. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat de onderlinge samenwerking tussen de opvanggemeenten zou coördineren, had geen actie ondernomen, met als gevolg dat iedere gemeente haar eigen beleid bepaalde en uitvoerde. Onderling overleg vond alleen op eigen initiatief plaats en tot een departementale evaluatie was het niet gekomen.¹⁰¹

3.5 Periode 1985-1990: het beheersmodel

Nieuwegein was in 1983 de eerste gemeente die tot een ander beleid overging. Dit beleid, dat bekend werd als het 'beheersmodel', richtte zich veel meer op 'actie en reactie'. De leidende gedachte was dat integratie ontgaan moest worden van elke vorm van vrijblijvendheid. De nadruk kwam dan ook te liggen op de plichten van de Roma. Hielden zij zich niet aan hun plichten, dan volgden onherroepelijk sancties, zoals huisuitzetting. Ook de criminaliteit zou direct worden aangepakt. Met het OM werden afspraken gemaakt over een directe bestraffing. Om de druk op de politie in de opvanggemeenten te verlichten, werd met steun van het ministerie van CRM extra budget vrijgemaakt om de gemeentelijke politiekorpsen te versterken. Een aantal opvanggemeenten kreeg zodoende de ruimte om een zogeheten 'zigeunerpolitieman'

¹⁰⁰ Willems en Lucassen, 1990, pp. 86-88.

¹⁰¹ Waelen e.a., 1990, p. 21.

aan te stellen. De taken van deze politieambtenaar verschilden per gemeente. In Nieuwegein had deze vooral een sociale taak. Hij was aanspreekpunt inzake zigeuneraangelegenheden, nam deel aan lokale beleids- en werkgroepen, verleende bijstand bij de handhaving van de Leerplichtwet en bij de bestrijding van de woonoverlast, en assisteerde de kinderpolitie en de wijkagenten.¹⁰² Naast het extra politiepersoneel kwam er een centraal coördinatiepunt voor de opsporing van criminele zigeuners.

Het nieuwe beleid was tevens gericht op een versnelde normalisatie die met ingang van 1 januari 1988 in gang zou worden gezet. Dan zou er een einde komen aan de speciale positie van de Generaal pardongroep en zouden zij als alle andere nieuwkomers worden behandeld. Het beheersbeleid werd in 1984 onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken landelijk ingevoerd, al werd het niet door alle opvanggemeenten integraal overgenomen. Sommige gemeenten pasten het slechts op onderdelen toe. Het Rijk zorgde voor financiële steun, bestaande uit een vast bedrag per gezin tot 1 januari 1988.

De resultaten van deze strenge aanpak waren wisselend.¹⁰³ Positief was de terugdringing van de woonoverlast. Door de regels strikt toe te passen nam het aantal klachten af. Het strenge beheersbeleid werkte in dit geval zowel corrigerend als preventief, al speelden ook andere factoren een rol, zoals tussentijdse verhuizingen. In Ede konden omwonenden, vanwege de voortdurende overlast, op kosten van de gemeente verhuizen. In Berkel-Enschot en Gilze werd de afname van de woonoverlast voor een deel toegeschreven aan de bekering van de Roma tot Jehova's Getuigen.¹⁰⁴

Het schoolverzuim nam af als gevolg van strenge controles in het kader van de Leerplichtwet. Hierdoor kreeg men ook een beter zicht op de achtergronden van het vaak hoge verzuim. Motivatie en gevoelens van uitsluiting speelden bijvoorbeeld een grote rol. Daardoor werden de gemeenten genoodzaakt terug te vallen op andere instrumenten, zoals individuele begeleiding van leerlingen, huiswerkklassen en huisbezoeken. Ook incidenten binnen de gemeenschap, zoals een huisuitzetting, konden aanleiding zijn om kinderen thuis te houden. Het

¹⁰² Willems en Lucassen, 1990.

¹⁰³ Waelen e.a., 1990, p. 153.

¹⁰⁴ Waelen e.a., 1990, p. 153.

effect van de boetes voor het onrechtmatige schoolverzuim viel moeilijk te meten. Een probleem was bijvoorbeeld de relatief lange periode tussen het opstellen van een proces-verbaal en de eventuele veroordeling. Bovendien bleken geldboetes niet altijd effectief. Een bijkomend probleem was dat niet altijd met zekerheid kon worden vastgesteld wie als verzorger in de zin van de Leerplichtwet verantwoordelijk was voor het schoolbezoek.¹⁰⁵

De deelname aan de volwasseneducatie nam in deze periode verder af. Met name het ontbreken van perspectief op betaalde arbeid had daarbij een negatieve uitwerking. Want door het geringe opleidingsniveau, de slechte beheersing van het Nederlands, de slechte motivatie voor werk in loondienst en de voor de Nederlandse samenleving weinig relevante beroepsachtergrond werden de Roma als onbemiddelbaar gekwalificeerd door de toenmalige arbeidsbureaus. De economische recessie van de jaren tachtig maakte de kansen op werk nog kleiner.

Zorgwekkend bleef de criminaliteit onder de Roma. Deze uitte zich in winkeldiefstal, tasjesroof, vernielingen en inbraken. In een aantal plaatsen zouden kleine groepen Roma betrokken zijn bij vermogensdelicten en ook bij drugshandel. Regelmatig werd melding gemaakt van vuurwapenbezit. De criminele handelingen werden niet alleen gepleegd door volwassenen. Ook kinderen in de leeftijd van tien tot veertien jaar zouden bij diefstal en inbraak betrokken zijn. Bovendien zou er in plaatsen met een hoge sociale controle sprake zijn van een verplaatsingseffect naar andere gemeenten. Men zou 'het eigen nest niet willen bevuilen'. De directe omgeving werd ontzien en de criminaliteit verplaatste zich naar buiten de wijk of opvanggemeente.¹⁰⁶

De extra politie-inzet was regelmatig punt van kritiek. De politie zou zich schuldig maken aan criminalisering van de Roma. Deze kritiek herbergde echter het risico de problemen te mijden. Dat was ook wat de Enquêtecommissie Opsporing in 1995 in haar rapportage aangaf. 'Al vlug ontstonden er twee kampen: het kamp van overheden die zeiden een reëel criminaliteitsprobleem niet langer te kunnen gedogen, en het kamp van actiegroepen en pleitbezorgers voor de zigeuners,

¹⁰⁵ Waelen e.a., 1990, pp. 60-61.

¹⁰⁶ Waelen e.a., 1990, p. 138.

die in de actie van de overheid een misplaatste poging tot criminalisering zagen.¹⁰⁷

Onderzoekers van Onderzoek en Adviesbureau Geerts (OABG), die in opdracht van de regering het beheersbeleid evalueerden, kwamen tot de slotsom dat de doelstellingen op de meeste punten niet waren behaald. Dat kwam omdat er was gewerkt met vage, alomvattende doelstellingen die veelal pas op langere termijn konden worden bereikt. Deze hadden het integratieproces eerder belemmerd dan bevorderd. Voor het bereiken van de effecten was de factor tijd onderschat, omdat de nadruk lag op snelle, concrete resultaten.¹⁰⁸

Vanwege de tegenvallende resultaten zette de regering een punt achter het beheersbeleid. Slechts per onderdeel werd bekeken of en hoe het beleid zou kunnen worden voortgezet. Zo bleef er op het terrein van het onderwijs behoefte aan speciale trajecten, waaronder de voor- en buitenschoolse opvang en vorming. Zo organiseerde Nieuwegein inloopmiddagen voor Roma-vrouwen en zette Ede een onderwijsproject op. Dat gold ook voor de werkgelegenheid en voor de sociale zekerheid. Alle andere speciale maatregelen, inclusief de extra politie-inzet, werden beëindigd. Van een specifiek 'zigeunerbeleid' was vanaf 1991 niet langer sprake. Wel bleef men in het kader van het Minderhedenbeleid aandacht houden voor het verminderen van sociale en economische achterstanden en het voorkomen en bestrijden van discriminatie.¹⁰⁹

3.6 Periode 1990-2008: de fase van normalisatie

Door de bijzondere maatregelen af te bouwen ging in 1991 de fase van normalisatie in. Deze nieuwe fase, waarin het specifieke integratiebeleid stopte, had echter een keerzijde. De aandacht voor de Roma verslaptte. In de opvanggemeenten was zelfs sprake van een zekere Roma-moeheid; men had zich ruim tien jaar lang ingespannen voor de integratie van deze gemeenschap, zonder veel resultaten te behalen. Men keek letterlijk weg van de problemen.¹¹⁰ De burgemeester van

107 Enquête Opsporingsmethoden, Deelonderzoek 1, Handelingen TK 1995-1996, 24 072, nr. 17, p. 18.

108 Handelingen TK 1991-1992, 22 440, nr. 2.

109 Handelingen TK 1991-1992, 22 440, nr. 2.

110 Interview, d.d. 20 maart 2011.

Nieuwegein erkende in 2008 in het televisieprogramma *Premtime* dat men de Roma in zijn gemeente lange tijd hun gang had laten gaan, waardoor zij konden leven naar hun eigen waarden en tradities.¹¹¹ De integratie kwam op een tweede plan te staan.

De problemen met de families hielden echter aan. Een relatief grote werkloosheid, veel schoolverzuim in vooral het middelbaar onderwijs en criminele activiteiten en recalcitrant en normafwijkend gedrag, maakten dat de Roma het stigma van een problematische groep moeilijk kwijtraakten. Bij overheids- en hulpverlenende instanties als jeugdzorg, de sociale dienst, de onderwijsinspectie en bij woningcorporaties, waar men ervaringen had met fraude of bedreiging, was men vaak huiverig om de Roma te helpen. Er was soms sprake van een Roma-fobie. Hierdoor werden problemen pas in een laat stadium herkend. Het gevolg hiervan was dat Roma pas werden benaderd als de situatie uit de hand dreigde te lopen en men genoodzaakt was om de assistentie van een deurwaarder of de politie in te roepen.¹¹²

In de criminaliteit bleven de Roma-families ruim vertegenwoordigd. Dat bleek onder meer uit het onderzoek van Korf en Knotter die in verschillende politieregio's onderzoek deden naar criminaliteit onder Roma die behoorden tot de Generaal pardongroep 1977. Hoewel een etnische registratie ontbrak, konden zij aan de hand van achternamen een beeld krijgen van het gedrag van leden uit deze gemeenschap, die inmiddels was gegroeid tot meer dan vijfduizend personen. Het onderzoek toonde aan dat zij relatief veel betrokken waren bij criminele handelingen, waaronder vermogensdelicten, beroving, heling, oplichting en verduistering.¹¹³ Vaak werden deze handelingen in groeps- of familieverband gepleegd, waarbij ook de kinderen werden ingezet. Het OM in Rotterdam boog zich in 2004 over de vraag of een familie uit Capelle aan den IJssel mogelijk als criminele organisatie kon worden aangemerkt.¹¹⁴

Het was opmerkelijk dat het criminele gedrag vooral voorkwam onder leden van de Generaal pardongroep. De nieuwe instroom, bestaande uit Joegoslavische Roma die als gevolg van de burgeroorlog

111 De Roma in Nieuwegein, *Premtime* 19 augustus 2008 (<http://tvblik.nl/premtime/de-roma-in-nieuwegein>).

112 Interview, d.d. 20 maart 2011.

113 Korf en Knotter, 2008.

114 Stuurman, 2009, pp. 49-50.

in de jaren negentig in Nederland een veilige haven hadden gevonden, was niet als zodanig betrokken bij criminele handelingen.

3.7 Periode 2008-heden: de integrale aanpak

3.7.1 Project Wisselgeld

Al vanaf 2006 kwamen steeds meer signalen naar buiten over de vaak hardnekkige problemen die zich binnen de Roma-gemeenschap voordeden. Hierdoor kwam men weer tot het besef dat extra aandacht vereist was. Ook nu was het de gemeente Nieuwegein die het voortouw nam. De directe aanleiding was een gewelddadig incident in augustus 2008 toen Roma-jongeren in twee cafés slaags raakten met de uitbater en andere bezoekers. De gemeente Nieuwegein liet de situatie rond de Roma onderzoeken. Uit dit onderzoek bleek dat de Roma-gemeenschap vergeleken met andere minderheidsgroepen in de gemeente de grootste afstand had tot arbeid, scholing en maatschappelijke participatie. Verscheidene instanties, waaronder het Algemeen Maatschappelijk Werk en de politie, hadden de indruk dat de problemen waren toegenomen. Zo was er sprake van een toenemend aantal huisuitzettingen, toenemende schuldenproblematiek, psychosociale problematiek, een groeiende bijstandsafhankelijkheid en hardnekkig schoolverzuim. In de wijken klaagden omwonenden over intimidatie, geluidsoverlast en vuilstort. Bovendien bleken Nieuwegeinse Roma ten opzichte van de rest van de bevolking oververtegenwoordigd in de criminaliteitscijfers. Een groot deel van hen viel onder de categorie veelplegers.

De gemeente Nieuwegein zag de maatschappelijke urgentie van de problematiek en besloot tot een hernieuwde aanpak, die bekend zou worden onder de naam Project Wisselgeld. De nieuwe aanpak richt zich op handhaving, preventie en het versterken van de zelfredzaamheid van de groep op gezinsniveau. Vanuit een centraal punt wordt door alle betrokken instanties samengewerkt om de problematiek van Roma-families aan te pakken. In Nieuwegein was dit als volgt geformuleerd: 'Uitgangspunt hierbij is dat de verschillende partners werken

volgens het principe: één gezin, één plan, één regisseur.¹¹⁵ Het Project Wisselgeld startte in januari 2009 voor een pilootperiode van drie jaar.

Multi-probleemgezinnen

Project Wisselgeld verstaat onder een multi-probleemgezin: een gezin dat kampt met een chronisch complex aan sociaaleconomische en psychosociale problemen. Vaak uit dit zich ook in criminele activiteiten van een of meerdere gezinsleden. De betrokken hulpverleners vinden dat het gezin weerbaarst is voor hulp. Bovendien hebben de problemen ook vaak een transgeneratieel karakter. Dat wil zeggen dat een deel van de problemen wortelt in de problemen van voorgaande generaties en wordt overgedragen op de volgende generatie. De betrokken gezinsleden krijgen geen of onvoldoende greep op de situatie, waardoor een patroon ontstaat van recidiverende crisissituaties.

Het Project Wisselgeld richt zich in het bijzonder op terugdringing van het schoolverzuim, de vermindering van overlast, en het tegengaan van armoede en het terugdringen van misbruik van uitkeringen. Zoals hierboven al is aangegeven, staat het gezin centraal. De gedachte achter Wisselgeld is dat de maatschappelijke vraagstukken rond de Romagemeenschap in Nieuwegein het best kunnen worden benaderd door de vaak meervoudige problematiek in Roma-gezinnen aan te pakken. Binnen het project vervullen intermediairs een spilfunctie. Zij leggen contact met de Roma-gezinnen en maken afspraken met de gezinsleden. Hierbij sturen zij vooral aan op gedragsverandering en gaan zij in de eerste plaats uit van zorg, maar waar nodig ook van dwang. Na het maken van de afspraken met het gezin schakelen de intermediairs de andere betrokken partijen – hulpverlenende instanties – in. Omdat het programma sterk gericht was op een strikte handhaving van regels, wordt ook van de politie een extra inspanning gevraagd.¹¹⁶

Het Project Wisselgeld lijkt in veel opzichten op het Beheersmodel van de jaren tachtig, waarin consequente handhaving en streng optreden tegen allerlei uitwassen centraal stonden. Doch ditmaal werkt men vanuit een integrale aanpak. Waar voorheen verschillende instanties vaak geneigd waren om ieder op hun eigen wijze te werk te gaan, worden de activiteiten nu vanuit één centraal punt gecoördineerd. Deze aanpak past in de nieuwe benadering van maatschappelijke problemen:

¹¹⁵ Van den Heuvel, 2008, p. 6.

¹¹⁶ Van den Heuvel, 2008.

samenwerking tussen betrokken instanties is noodzakelijk, omdat de politie, onderwijsinstellingen en het maatschappelijk werk de problemen eigenhandig vaak niet optimaal kunnen aanpakken. Een dergelijke benadering is sinds de eeuwwisseling ook gebruikelijk bij de aanpak van achterstandswijken en veelplegers.

Het Project Wisselgeld is positief ontvangen. Kritiek richtte zich voornamelijk op het feit dat de Roma-gemeenschap zelf nauwelijks bij de ontwikkeling van de nieuwe aanpak werd betrokken. Dit zou het draagvlak voor het project niet ten goede komen. De gemeente Nieuwegein gaf vervolgens aan dat het moeilijk was om aanspreekpunten binnen de gemeenschap te vinden. Het ontbrak aan vertegenwoordigende organisaties en rolmodellen.

Andere Roma-gemeenten en ook de landelijke politiek waren volop geïnteresseerd. In een motie van 4 december 2008 verzocht de Tweede Kamer de minister van Wonen, Werken en Integratie om ‘naar analogie van de samenwerking met de zogenaamde Antillianengemeenten, een gezamenlijke aanpak met de “Roma-gemeenten” te ontwikkelen.’¹¹⁷ Eind juni 2009 sloten twaalf Roma-gemeenten zich aan bij het VNG Platform Roma-gemeenten. Dit zijn de gemeenten Nieuwegein, Enschede, Oldenzaal, Veldhoven, Utrecht, Capelle aan den IJssel, Lelystad, Ede, Sittard-Geleen, Stein, 's-Hertogenbosch en Amsterdam Zuidoost. Na enig getouwtrek kwamen de VNG en het Rijk ook tot een vergelijk over de financiële ondersteuning. Daarbij stelde het Rijk de eis dat de gemeenten de problemen lokaal moeten oplossen. Tien van de twaalf gemeenten hebben inmiddels een eigen programma ontwikkeld. Naast terugdringing van het schoolverzuim zijn maatregelen genomen op het gebied van de werkgelegenheid, het welzijn en de criminaliteitsbestrijding. Ook hier richt de aanpak zich hoofdzakelijk op de Generaal pardongroep 1977. Deze groep is inmiddels uitgegroeid tot zo'n drieduizend personen.¹¹⁸

De resultaten van het Project Wisselgeld zijn tot nu toe bemoedigend. Uit de halfjaarlijkse rapportages van de gemeente Nieuwegein blijkt dat bijvoorbeeld het schoolverzuim is teruggedrongen en de

¹¹⁷ Handelingen TK 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 31.

¹¹⁸ Brief van de minister voor Wonen, Werken en Integratie d.d. 26 juni 2009, TK 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 90.

uitkeringsafhankelijkheid en de overlast afneemt. Met betrekking tot de terugdringing van de criminaliteit is het echter moeilijker aan te geven of hier voldoende voortgang is geboekt.¹¹⁹

3.7.2 *Internationale ontwikkeling*

In de zomer van 2010 besloot Frankrijk tot uitzetting van een grote groep illegale Roemenen en Bulgaren met een Roma-achtergrond. Deze actie maakte deel uit van een offensief van president Sarkozy tegen de criminaliteit die door deze groep zou worden gepleegd. Deze personen kregen per gezinsslid een geldbedrag en werden vervolgens uitgezet naar Roemenië en Bulgarije. De actie deed in heel Europa veel stof opwaaien. Hoewel de uitzetting bijval kreeg van de Italiaanse regering, was de algemene teneur er een van verontwaardiging en afkeuring. Men twijfelde aan de rechtmatigheid van de actie.¹²⁰

De uitzetting plaatste de Roma prominent op de Europese agenda. Nieuw was het thema niet. In vrijwel alle Europese lidstaten zijn Roma gevestigd. Hun over het algemeen zwakke sociale en economische positie was al regelmatig ter sprake gekomen. In 2005 nam het Europees Parlement enkele resoluties aan die de positie van de Roma in de Europese Unie beoogden te verbeteren. De Europese Commissie zette zich in om discriminatie van Roma te bestrijden en de 'inclusie van de gemeenschap' te bevorderen. Uitgangspunt was dat de inclusie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is van de EU-lidstaten en de EU-instellingen. De Europese Commissie spande dan ook regelmatig rechtszaken tegen lidstaten aan om ervoor te zorgen dat nationale wetgeving op de juiste wijze werd aangepast om discriminatie op grond van ras te verbieden.

Na de Franse actie ging men nog een stap verder. In een motie van 9 maart 2011 stelde het Europees Parlement vast dat Roma als groep slachtoffer zijn van stelselmatige discriminatie en uitsluiting. Overeengekomen werd dat alle EU-lidstaten een nationale strategie voor de integratie of inclusie van Roma moesten opstellen. De kaders van deze strategie werden door de EU vastgesteld. De strategie dient

¹¹⁹ Van den Heuvel, 2008.

¹²⁰ NRC Handelsblad, 19 augustus 2010.

zich bij voorkeur te richten op de thema's onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting. De EU houdt toezicht op de naleving van deze beleidsafspraken.¹²¹

Op 16 december 2011 kwam de Nederlandse strategie gereed. Cruciale thema's bij de positieverbetering van Roma in Nederland zijn bestrijding van schoolverzuim, onderwijsachterstanden en werkloosheid. De Nederlandse strategie stelt nadrukkelijk dat er geen beleid bestaat dat specifiek gericht is op een bepaalde groep, maar dat al het beleid even effectief moet werken voor alle groepen in de samenleving. Daarom vindt de regering dat de Roma vooral zelf verantwoordelijk zijn voor een goede integratie. Op organisatorisch niveau volgt de strategie de reeds gekozen koers waarbij gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de aanpak van de lokale Roma-problematiek. Het Rijk speelt een faciliterende rol. De strategie zet in op vier thema's te weten: onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting, waarbij van het bestaande beleidsinstrumentarium gebruik wordt gemaakt. Speciale aandacht krijgt de uitbuiting van kinderen, waarvoor een apart programma is opgezet.¹²²

3.8 Tot slot

Het benoemen en aanpakken van problemen onder gezinnen met een Roma-achtergrond lijkt in veel opzichten moeilijk en omslachtig. Recent nog kwamen enkele burgemeesters negatief in het nieuws. In Ede en Enschede gebeurde dit in 2010 nadat zij een aanzet zouden hebben gedaan tot etnische registratie, met als doel een beter beeld te krijgen van de problemen die door de groep werden veroorzaakt. Aangezien etnische registratie in Nederland is verboden, stuitten deze pogingen op veel kritiek.

Ook de toewijzing van een villa aan de familie Nicolich in De Meern in 2012 deed veel stof opwaaien. Te meer ook toen bleek dat de familie, die steeds weer voor overlast zorgde, op kosten van de gemeente Utrecht op meerdere campings en bungalowparken was ondergebracht,

¹²¹ Europees Parlement, resolutie 9 maart 2011, REF.: 2010309IPR15166.

¹²² Bijlage bij de brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel d.d. 12 december 2011, TK 2011-2012, 21 501-20, nr. 599.

alvorens zij in de woning in De Meern terechtkwamen. Dat het hier een tijdelijke maatregel betrof, werd slechts door enkele media vermeld. Het mag duidelijk zijn dat het onder deze omstandigheden voor politie en openbaar bestuur soms moeilijk manoeuvreren is.

Inmiddels is ruim 35 jaar beleidservaring opgedaan. Doel is steeds geweest om te komen tot integratie van de Roma-gemeenschap in de Nederlandse samenleving. Hoewel de nodige resultaten zijn geboekt, bleek achteraf vaak dat inhoud, vorm en planning van de verschillende beleidsvarianten niet altijd even realistisch waren. Op de welzijns-aanpak, die vooral zorgmaatregelen bevatte, volgde het beheersbeleid, waarin handhaving en repressie centraal stonden. Wie niet aan zijn verplichtingen voldeed, kreeg een sanctie opgelegd.

In beide gevallen ontbrak het vaak aan een goede coördinatie, wat uitnodigde tot een weinig eenduidige aanpak en een tegenvallend resultaat. Dit leidde tot een zekere Roma-fobie. De huidige aanpak is minder op de groep gericht. Van doelgroepenbeleid is tegenwoordig dan ook geen sprake meer. Veel meer intervenueert de overheid in de gezinssituatie. Multi-probleemgezinnen worden begeleid door een intermediair. Per gezin is sprake van maatwerk, afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek. Dat geldt ook waar sprake is van een multi-probleemgezin met een Roma-achtergrond. De aanpak is integraal. Niettemin is het succes van de maatregelen in hoge mate afhankelijk van de bereidwilligheid van het gezin om aan de maatregelen mee te werken.

4

Multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond: een schets van de problematiek

4.1 Inleiding

Nu in de vorige hoofdstukken achtereenvolgens de leefwijze en -situatie van Roma in Europa en meer specifiek de (beleidsmatige) situatie in Nederland zijn beschreven, beperkt dit hoofdstuk zich tot gezinnen met een Roma-achtergrond waarin sprake is van een samenstel van problemen, de zogenoemde multi-probleemgezinnen. Dit betekent dat in het vervolg (voor zover dat überhaupt al kan) niet meer gesproken wordt over dé Roma, maar over multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Het zijn vooral personen uit deze gezinnen met wie gemeenten, politie en hulpverleningsinstanties te maken krijgen.

Een eerste contact met een multi-probleemgezin volgt veelal naar aanleiding van schoolverzuim of (buurt)overlast; vaak blijkt dan ook sprake te zijn van andere vormen van normafwijkend gedrag. In dit hoofdstuk schetsen we – op basis van ervaringen die in de loop der jaren in het werken met deze gezinnen zijn opgedaan – de problematiek rond het werken met multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. De situatie waarmee instanties te maken krijgen, is in kaart gebracht aan de hand van 12 interviews met professionals (politie, gemeentestellingen, maatschappelijk werk) werkzaam in de gemeenten Ede, Lelystad, Nieuwegein en Veldhoven. Daarnaast zijn 21 gesprekken gevoerd met andere professionals, onder wie functionarissen van het OM, de sociale recherche, onderwijsinstellingen, het Leger des Heils, de Raad voor de Kinderbescherming, het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het VNG Platform Roma-gemeenten. De selectie van respondenten is gemaakt op basis van hun positie in de betreffende organisatie en het inzicht in de situatie van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Het gaat derhalve om respondenten die jarenlange ervaring hebben in het

werken met deze personen met een Roma-achtergrond en/of een goed overzicht hebben hoe de betreffende organisatie met hen in aanraking komt.

Hoewel verschillen bestaan tussen gemeenten waar Romagemeenschappen woonachtig zijn (qua populatie, leefomstandigheden, gebruiken), en zelfs binnen gemeenten gezinnen met een Roma-achtergrond van elkaar verschillen, zijn er ook grote overeenkomsten in problematiek te constateren. Er wordt daarom in de beschrijving geen onderscheid gemaakt naar gemeenten, al neemt dit niet weg dat lokale verschillen belangrijk zijn en dat uiterste voorzichtigheid moet worden betracht bij het maken van generalisaties.¹²³ Daarnaast dient te worden opgemerkt dat aangezien er geen etnische registratie plaatsvindt en de Nederlandse overheid geen doelgroepenbeleid voorstaat, onderstaande bevindingen uit de gesprekken met professionals niet gestaafd kunnen worden aan kwantitatieve gegevens. Uitspraken over de omvang van de geschetste problematiek zijn derhalve niet mogelijk.¹²⁴ Onderstaande probleemschets betreft een algemeen beeld dat gebaseerd is op waarnemingen van 33 professionals van zeer uiteenlopende organisaties in Nederland.

Intermezzo: dilemma's in de praktijk

Naast een algemene beschrijving van de problematiek die aangetroffen wordt bij multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond, zijn in dit hoofdstuk vijf cases opgenomen die een concrete praktijk-situatie weergeven waarbij het welzijn van het kind of kinderen ernstig bedreigd wordt. De bedoeling van deze illustraties, die als intermezzo's zijn opgenomen, is om inzicht te geven in de dilemma's waar professionals zich voor gesteld zien. De casuïstiek geeft treffend weer dat de keuze om als overheid wel of niet in te grijpen in een gezin, geen eenvoudige opgave is. Door professionals wordt de keuze waarvoor zij staan vaak ervaren als het kiezen uit twee kwaden, waarbij het ergste kwaad zich doorgaans niet laat inschatten. Vragen die spelen zijn

123 In sommige gemeenten wordt bijvoorbeeld aanzienlijk geïnvesteerd in de onderwijsdeelname van kinderen met een Roma-achtergrond, waardoor in deze gemeenten de schoolopleiding van de kinderen minder problematisch verloopt dan in andere gemeenten.

124 Enkele gemeenten voeren specifiek beleid op multi-probleemgezinnen. Door het registreren van de problematiek, hebben zij wel inzicht in het aantal multi-probleemgezinnen, al dan niet met een Roma-achtergrond, dat in hun gemeente woonachtig is.

bijvoorbeeld: Wanneer mag inbreuk gemaakt worden op het ouderlijk gezag en waar begint overmatige overheidsbemoeienis? Wegen de baten van ingrijpen op tegen de (mogelijke) lasten voor het kind? Is ingrijpen in een zorgelijke situatie gewenst als de consequenties daarvan niet te overzien zijn?

Hoewel de getoonde casuïstiek zich in het verleden heeft afgespeeld en professionals destijds een keuze hebben gemaakt om al dan niet in te grijpen, zijn deze beslissingen en hun uitkomsten bewust niet opgenomen. Dit zou namelijk suggereren dat professionals bij toekomstige, vergelijkbare problemen op eenzelfde wijze, of juist tegenovergesteld, zouden dienen te handelen. Dit is echter een te eenvoudige voorstelling van de werkelijkheid en zou geen recht doen aan de ondervonden dilemma's alleen al omdat a) de casuïstiek daarvoor te summier beschreven is, en b) de aanpak van een probleem contextafhankelijk is en problemen daardoor niet met elkaar te vergelijken zijn (bijvoorbeeld door verschillen in de ontstaansgeschiedenis van het probleem en/of de houding van betrokken gezinsleden en professionals). De hier beschreven casuïstiek dient daarom uitsluitend tot een beter begrip van de werkelijkheid.

De problematiek rond multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond beslaat verschillende terreinen: huisvesting; gezin en opvoeding; onderwijs, arbeid en inkomen; gezondheid en zorg; en veiligheid, criminaliteit en handhaving. In de nu volgende paragrafen wordt hierop achtereenvolgens ingegaan. Ten slotte gaan we in paragraaf 4.8 in op de vraag wat de aanpak van deze problemen zo lastig maakt.

4.2 Huisvesting

Als uitvloeisel van het opvangbeleid van eind jaren zeventig wonen multi-probleemfamilies met een Roma-achtergrond vooral in of rondom de destijds zogenoemde 'opvanggemeenten'. De huisvesting van families met een Roma-achtergrond met wie instanties te maken krijgen, is zeer verschillend van aard. Door allerlei huisvestingsprojecten zijn er tegenwoordig nog maar weinig families die in woonwagens leven. De meeste gezinnen verblijven in eengezinswoningen (flat, rijtjeshuis), doorgaans in de huursector, al is ook een aantal bij

instanties bekende families in het bezit van een koopwoning (enkele families bezitten zelfs kapitale villa's). Terwijl gezinnen in het verleden veel rondtrokken, zijn de families de afgelopen jaren meer 'honkvast' geworden. De problematiek die professionals met betrekking tot huisvesting signaleren, is als volgt samen te vatten.

1. *Wisselende samenstelling huishouden*

Vanwege de gezinsgrootte en de gewoonte om met meerdere generaties in één huis te wonen, is er vaak sprake van 'overbewoning'. Daarnaast komt het regelmatig voor dat kinderen op verschillende adressen bij familieleden verblijven (zij rouleren binnen de familie), dat familieleden tijdelijk onderdak krijgen (in verband met familiebezoek of woningnood) en gezinsleden langdurig afwezig kunnen zijn. Vanwege de wisselende samenstelling is het gezin niet constant en daardoor voor een professional vaak moeilijk te doorgronden. Temeer daar de gegevens in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) doorgaans niet overeenkomen met de werkelijke situatie.

2. *GBA ontoereikend*

De GBA biedt professionals weinig houvast bij het vaststellen van de gezinssituatie. Vanwege de wisselende samenstelling van huishoudens en omdat gezinnen zich niet (consequent) in de GBA laten inschrijven (bij verhuizing, geboorte of partnerschap), dit onder een andere naam doen, of niet kunnen, vanwege het ontbreken van een geldige verblijfsstatus, komen gegevens in de GBA niet overeen met de feitelijke situatie. Professionals treffen binnen gezinnen regelmatig (jonge) personen aan die bij hen noch de GBA bekend zijn, maar die wel ineens deel uitmaken van het gezin.

3. *Buurtoverlast*

Overlast in een woonwijk is vaak (naast schoolverzuim) de aanleiding voor politie en gemeenten om in te grijpen in een gezin met een Roma-achtergrond. Zoals de meeste multi-probleemgezinnen hebben ook zij een gespannen en afstandelijke relatie met buurtbewoners. Normoverschrijdend gedrag ligt hier vaak aan ten grondslag, zoals geluidsoverlast, rondslingerend afval en het onjuist parkeren van auto's.

4. *Uithuiszetting*

Als multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond buurt-overlast veroorzaken, de woning verwaarlozen en/of huurschulden niet (kunnen) bestalen, is dat voor woningcorporaties en particuliere verhuurders reden om over te gaan op uithuiszetting. Door het imago dat dergelijke families reeds bij corporaties en verhuurders hebben opgebouwd, vinden deze gezinnen niet eenvoudig een nieuwe woning. Zij vertrekken daarom naar elders; meestal naar plaatsen waar andere familieleden wonen. Professionals raken daardoor het zicht op dergelijke gezinnen kwijt, met alle consequenties (voor de kinderen) van dien.

5. *Waarde woning niet in overeenstemming met inkomen*

Sommige uitkeringsafhankelijke families, zo geven professionals aan, zijn in het bezit van (kapitale) koopwoningen. Er bestaan zeer sterke vermoedens dat deze woningen met crimineel vermogen zijn verworven. Tot frustratie en verontwaardiging van professionals blijkt dit echter lastig aan te tonen.

Casus A

Ouders onttrekken hun kinderen aan het bevoegd gezag

Binnen een gezin staan de zeven kinderen, variërend in leeftijd van vier tot zestien jaar, onder toezicht van een gezinsvoogd. Deze professional maakt zich ernstige zorgen, aangezien de vader en moeder hun kinderen niet in de noodzakelijke basiszorg voorzien. Het ontbreekt deze kinderen aan gezonde voeding, voldoende nachtrust en hygiëne. Verder gaan de kinderen zeer onregelmatig naar school en is het niet duidelijk hoe zij financieel worden ondersteund. De ouders hebben beiden een strafblad voor het plegen van vermogensdelicten, en het vermoeden bestaat dat zij nog steeds crimineel actief zijn. Bovendien veroorzaakt dit gezin veel overlast in hun woonwijk. Buurtbewoners die hier melding van maken bij de gemeente, politie of woonstichting worden door het gezin geïntimideerd. Tevens schuwt de vader niet om hulpverleners en leerkrachten te bedreigen die zich bemoeien met de opvoeding van zijn kinderen.

Een grote huurschuld, en als gevolg daarvan de ontbinding van het huurcontract, maakt een einde aan deze situatie. De dreigende uithuiszetting is voor Bureau Jeugdzorg het signaal om een machtiging tot uithuisplaatsing aan te vragen bij de kinderrechter. Tijdens de zitting geven de ouders aan, hoewel ze het niet eens zijn met deze maatregel, te zullen meewerken aan de uitvoering ervan. Afgesproken wordt dat zij twee dagen later samen met hun advocaat naar Bureau Jeugdzorg komen om nadere afspraken te maken. De rechter gaat hiermee akkoord. De ouders

verschijnen echter niet op deze afspraak. Zij blijken, inclusief hun zeven kinderen, spoorloos te zijn verdwenen.

Een paar maanden later blijkt dat het gezin elders in Nederland is ondergedoken bij familie. Via hun advocaat geven zij aan te willen terugkeren naar hun woonplaats, indien de uithuisplaatsingsmaatregel wordt opgeschort. Nadat hun advocaat een alternatief hulpverleningsplan voorlegt aan de kinderrechter, waarin onder andere de zorg en schoolgang van de kinderen zijn gewaarborgd, gaat deze onder strikte voorwaarden akkoord. Het gezin keert terug. Niet veel later gaat het echter weer mis. De twee oudste kinderen worden op heterdaad aangehouden nadat zij een bejaarde vrouw in haar woning van ruim tienduizend euro in contanten hebben beroofd. Beide kinderen zijn strafrechtelijk in een gesloten jeugdinrichting geplaatst.

Dilemma

Naast deze twee oudste kinderen, zijn er nog vijf kinderen in dit gezin. Zij zijn jonger dan veertien jaar en verkeren nog steeds in een zorgelijke situatie. Wat kan gedaan worden om deze kinderen te beschermen zonder dat hun ouders en familie hen opnieuw onttrekken aan het gezag van instanties en zij wederom verdwijnen?

4.3 Gezin en opvoeding

De multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond maken deel uit van hechte familiestructuren. Omdat de gezinnen uit veel kinderen bestaan en de kinderen ook weer op jonge leeftijd ouder worden, zijn de familieverbanden in de afgelopen dertig jaar erg uitgebreid. Het zijn vaak families bestaande uit meer dan honderd personen die in verschillende gemeenten binnen Nederland en in andere Europese landen wonen. Ondanks de uitbreiding en verspreiding is het onderlinge contact tussen familieverbanden sterk.

Voor gezinnen met een Roma-achtergrond is het familieverband leidend: het is van zeer grote invloed op de keuzes die worden gemaakt. Dit betekent bijvoorbeeld dat ouders, hoewel zij wettelijk gezien de zeggenschap over hun kinderen hebben, horen te handelen in overeenstemming met wat in de familie gebruikelijk is of afgesproken wordt.

Het familieverband is zowel de sociale, alsook de economische context van een gezin. Als gezinsleden materiële zaken nodig hebben, zoals geld of onderdak, of immateriële ondersteuning bij ziekte, overlijden of andere gebeurtenissen, kunnen zij daarvoor bij de familie terecht. Het sociale contact speelt zich volledig binnen de eigen

familie en gemeenschap af; dergelijke contacten zijn er niet of nauwelijks buiten het familieverband. Vanwege de grote afhankelijkheid van de familie is het niet eenvoudig om van deze, soms problematische, levenswijze afstand te nemen. De druk die vanuit de familie uitgeoefend wordt om bestaande leefwijzen in stand te houden, belemmert instanties veranderingen in dergelijke multi-probleemgezinnen aan te brengen. Door het feit dat de families zeer gesloten zijn, is het voor professionals ook moeilijk inzichtelijk te krijgen wie binnen de familie welke beslissingsbevoegdheden heeft. Met betrekking tot het gezinsleven van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond, signaleren professionals de volgende problemen.

1. *Uithuwelijking*

Binnen families met een Roma-achtergrond bereiken meisjes een huwbare leeftijd, zodra zij in de puberteit komen. Het is zeer gebruikelijk dat de meisjes al op jonge leeftijd (14-16 jaar) via uithuwelijking trouwen. Uithuwelijking vindt grotendeels binnen de eigen gemeenschap (in Nederland en daarbuiten) plaats. Nadat het huwelijk volgens eigen gebruik en niet naar het (Nederlandse) recht is voltrokken, trekt het meisje bij de schoonfamilie in. Het is daardoor niet ongewoon dat minderjarige meisjes uit Nederland 'verdwijnen' en naar het buitenland vertrekken. Andersom komt dit ook voor: professionals treffen in Nederland minderjarige meisjes aan die uit het buitenland afkomstig zijn en de Nederlandse taal niet spreken.

2. *Jong ouderschap*

Naast uithuwelijking van minderjarigen is er binnen gezinnen met een Roma-achtergrond vaak sprake van jong ouderschap. Hoewel dit voor de hulpverlening kansen biedt om middels voogdij in het gezin invloed uit te oefenen, is het geen wenselijke situatie dat minderjarigen (vaak al meerdere) kinderen hebben.

3. *Geen zichtbare wil tot integratie*

Bij leden van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond ontbreekt over het algemeen de zichtbare wil tot integratie, zo constateren professionals. De opvoeding van kinderen is er niet op gericht om in de Nederlandse samenleving een plek te verwerven.

De Nederlandse taal wordt niet tot nauwelijks aangeleerd; vaak ook omdat de ouders de taal zelf beperkt spreken. Ook wordt de kinderen scholing onthouden (zelfs als de kinderen graag naar school willen), hebben ze nauwelijks contact met kinderen van een andere etniciteit, zijn ze niet actief binnen sportverenigingen et cetera. De kinderen worden daarentegen bewust opgevoed om op dezelfde wijze te leven als hun ouders, binnen de kaders van het familieverband.

4. *Emancipatie van vrouwen*

Hoewel uit de literatuur blijkt dat vrouwen doorgaans een belangrijke rol kunnen hebben binnen een gezin (zie paragraaf 2.5.4), maken professionals zich zorgen over een aantal vrouwen uit de bij hen bekende multi-probleemgezinnen. De mannen bepalen namelijk wat er gebeurt en deze vrouwen worden door hen onderdrukt. Zo dienen zij hun bruidsschat terug te verdienen, moeten ze voor de kinderen en het huishouden zorgen en zijn ze vaak slachtoffer van huiselijk geweld. Door deze vrouwen wordt daarover regelmatig geklaagd bij hulpverleningsinstanties, maar desondanks veranderen ze hun levenswijze niet. De vraag die momenteel onder professionals leeft is of ze dit niet willen, of bijvoorbeeld vanwege de druk vanuit de familie niet kunnen.

Casus B

Risico's voor het ongeboren kind

Door de politie wordt een hoogzwangere vrouw aangehouden in verband met een aantal bewijsbare zaken van zakkenrollerij. Vanwege haar zwangerschap en de naderende bevallingsdatum is zij op basis van medische gronden voorlopig in vrijheid gesteld. Professionals maken zich echter grote zorgen over het welzijn van het nog ongeboren kind. De negentienjarige vrouw heeft namelijk geen geregistreerd inkomen, geen uitkering en geen vaste woon- of verblijfplaats. Zij had zich enkele maanden voor haar aanhouding laten uitschrijven uit de GBA in verband met vertrek naar het buitenland, maar dat is kennelijk niet doorgegaan. Zij wordt derhalve niet in staat geacht om zelfstandig voor het kind te zorgen. Ook biedt haar sociale netwerk geen betrouwbaar vangnet. De vermoedelijke vader van het kind heeft namelijk eveneens geen woning en geen geregistreerd inkomen. De moeder van de zwangere vrouw is ook niet beschikbaar, aangezien zij een gevangenisstraf uitzit. Overigens is niet alleen haar moeder actief in de criminaliteit, maar vrijwel iedereen in de directe omgeving van de zwangere vrouw. Onder de professionals

bestaan zelfs zeer sterke vermoedens dat deze vrouw onder druk van haar (schoon)familie gedwongen wordt tot zakkenrollerij.

De ernst van de leefsituatie van deze vrouw heeft er eerder al toe geleid dat haar eerste kind door de Raad voor de Kinderbescherming uit huis geplaatst is. Hoewel de hoogzwangere vrouw wordt opgenomen in het ziekenhuis om daar te bevallen, vrezen professionals dat zij – om zich te onttrekken aan instanties – na de bevalling met haar kind zal weglopen.

Dilemma

De vraag is of er ingegrepen moet worden om te voorkomen dat de moeder met het kind verdwijnt. Indien ingrijpen wenselijk is, wat kan dan gedaan worden om de veiligheid van het (ongeboren) kind te waarborgen en het een gezonde leefsituatie te bieden?

4.4 Onderwijs

Ondanks investeringen om de deelname van kinderen met een Roma-achtergrond aan het Nederlandse onderwijs te vergroten, blijft hun situatie problematisch. De onderwijsdeelname verloopt over het algemeen niet zonder problemen, vanwege verschillende factoren. Deze worden hier in chronologische volgorde van de schoolcarrière beschreven.

1. Late aanvang basisonderwijs

Ouders van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond melden zelden uit zichzelf hun kinderen aan bij een basisschool. Zij moeten daartoe door instanties worden aangespoord of gedwongen. Dit betekent dat de kinderen niet tot nauwelijks participeren in voorschoolse opvang en pas vanaf hun vijfde jaar (de leerplichtige leeftijd in Nederland) aan het onderwijs deelnemen. Daardoor hebben zij bij aanvang al een leerachterstand ten opzichte van andere kinderen, die doorgaans vanaf vier jaar instromen in het basisonderwijs. Omdat bovendien de kinderen uit de betreffende multi-probleemgezinnen thuis niet met de Nederlandse taal worden opgevoed, maar met het Romanes, is er behalve een leerachterstand ook sprake van een taalachterstand, wat de overdracht en opname van leerstof bemoeilijkt.

2. Schoolverzuim

Gedurende de basisschooltijd vindt onder kinderen met een Roma-achtergrond relatief veel ongeoorloofd verzuim plaats. Ouders

houden hun kinderen om verschillende redenen thuis. Een veelvoorkomende reden is dat de kinderen aanwezig moeten zijn bij familieaangelegenheden (bijvoorbeeld bruiloften of andere feesten, ziektegevallen, overlijden) en daarvoor enkele dagen tot weken van huis zijn. Overigens wordt dit ook als excuus gebruikt om kinderen thuis te houden, aldus professionals. Een tweede reden is het gebrek aan discipline. Ouders passen hun leefpatroon niet aan op de schooltijden, waardoor kinderen niet (of niet op tijd) op school komen of te moe zijn om lessen te kunnen volgen. Dit verzuim is volgens professionals direct te relateren aan het feit dat ouders de schoolopleiding van hun kinderen niet belangrijk vinden of hun kinderen vanwege de druk vanuit de familie thuis moeten houden. Het volgen van onderwijs wordt namelijk als een bedreiging beschouwd voor hun levenswijze: kinderen worden aan de gemeenschap onttrokken en andere normen en waarden aangeleerd. Dit is ook vaak de reden waarom kinderen niet worden ingeschreven bij een instelling voor voortgezet onderwijs, of deze voortijdig verlaten. Dit geldt met name voor meisjes, aangezien zij in die periode de huwbare leeftijd bereiken, (moeten) trouwen en kinderen krijgen. Een laatste reden dat kinderen verzuimen en/of zich onder druk van hun familie onttrekken aan het voortgezet onderwijs, is uit economische motieven (zie paragraaf 4.7). Bij professionals zijn schrijvende cases bekend van kinderen die graag door willen leren, maar dit niet kunnen omdat hun ouders dat niet toestaan.

3. *Noodzaak speciaal onderwijs niet onderkend*

Zoals aangegeven, is het ontwikkelingsniveau van kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond bij aanvang van het basisonderwijs laag. De taal- en leerachterstanden van deze kinderen nemen verder toe door het vele schoolverzuim. Zowel voor het kind als de leerkracht ontstaat daardoor een problematische onderwijssituatie. Het reguliere onderwijsprogramma kan niet meer gevolgd worden en de kinderen 'verbijzonderen' (zij kunnen niet meer meekomen met het niveau van de rest van de klas). Scholen hebben doorgaans geen capaciteit om hen gerichte ondersteuning te geven, waardoor de situatie verder verslechtert. Complicerende factor hierbij is dat de ouders, enkele uitzonderingen daargelaten, geen toestemming willen geven om hun kind in

het speciaal onderwijs te laten instromen. Dat is binnen de families onbespreekbaar, aldus professionals.

4. *Geringe doorstroom naar voortgezet onderwijs*

Als het basisonderwijs voldoende wordt afgerond, blijken kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond nauwelijks door te stromen naar het voortgezet onderwijs. De beperkte inschrijvingen die wel plaatsvinden, resulteren alsnog zelden in een startkwalificatie,¹²⁵ omdat de opleiding voortijdig wordt gestaakt. Behalve de eerder gemelde taal- en leerachterstanden en de daardoor mindere prestaties op school, speelt ook mee dat er binnen de familie geen rolmodellen zijn die een stimulerende werking kunnen hebben op het succesvol doorlopen van een schoolopleiding. Het toekomstperspectief voor meisjes (jong trouwen, kinderen krijgen, zorg voor het huishouden) en de wantrouwende en passieve houding van ouders (en hun onbekendheid met het schoolsysteem) bieden voor deze kinderen evenmin stimulans om te slagen in het voortgezet onderwijs. Een bijzondere problematische categorie zijn de kinderen die geen verblijfsvergunning hebben; zij ondervinden daardoor problemen bij stages en de eventuele afronding van hun opleiding.

Vanwege de houding van de ouders ten aanzien van het volgen van onderwijs, is het tegengaan van schoolverzuim onder kinderen met een Roma-achtergrond niet eenvoudig. Onderstaande factoren zijn daar mede debet aan:

- Ouders vertragen afspraken of voeren deze niet uit.
- Ouders anticiperen: ontwijken leerplicht door hun kind onterecht ziek te melden, houden zich enige tijd aan de regels totdat er niet meer op hun kind wordt gelet, of schrijven hun kind in op een andere school.
- Geen consequente handhaving door instanties: ouders worden te laat gestraft (geen lik-op-stuk beleid) of de strafmaat is niet in overeenstemming met de recidive, waardoor er geen prikkel vanuit gaat en herhaaldelijk schoolverzuim voortduurt (zie ook paragraaf 4.8).

¹²⁵ Een startkwalificatie is minimaal een havo- of mbo-diploma op niveau 2.

In verscheidene gemeenten is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de onderwijsdeelname van kinderen met een Roma-achtergrond. Door de verscherpte en continue aandacht van allerlei instellingen (scholen, Bureau Jeugdzorg, leerplicht, Raad voor de Kinderbescherming, politie, het OM en rechters) gaat het merendeel van deze kinderen tegenwoordig zeer regelmatig naar de basisschool. Deelname aan het voortgezet onderwijs blijft problematisch. Sommige families met een Roma-achtergrond zijn flexibeler geworden ten aanzien van het volgen van onderwijs en zien het belang daarvan voor hun kinderen steeds meer in. Desalniettemin vergt het van professionals zelfs bij deze families veel aandacht en zorg om de betreffende kinderen binnen het onderwijs een goede kans van slagen te geven.

Casus C

Verdwijning van een vijfjarig meisje

In Nederland zijn kinderen vanaf vijf jaar leerplichtig. Zij dienen vanaf dat moment ingeschreven te staan op een school en daar onderwijs te volgen. Een vijfjarig meisje uit een bij instanties (zeer) bekend gezin, staat echter bij geen enkele school geregistreerd. De leerplichtambtenaar gaat op bezoek bij het gezin, waarvan de vader al enige jaren niet in beeld is, maar treft een leegstaande woning aan. Omdat bekend is dat moeder en dochter regelmatig bij een andere familie verblijven, brengt de leerplichtambtenaar samen met een functionaris van de betreffende gemeente een huisbezoek bij deze familie. Deze mensen geven aan dat moeder en kind inderdaad wel eens bij hen verbleven, maar dat dit nu niet meer het geval is.

Vanwege absoluut schoolverzuim moet een proces-verbaal worden opgemaakt. De leerplichtambtenaar roept de moeder op, maar zij verschijnt niet op deze afspraak. Het meisje wordt in de tussentijd uitgeschreven uit de GBA, wegens vertrek naar (een onbekende bestemming in) het buitenland. Omdat niet bekend is waar het meisje verblijft en de ouders eveneens verdwenen zijn, ziet de leerplichtambtenaar zich genoodzaakt de zaak te sluiten. De moeder is werkloos, zij ontvangt geen uitkering en het is niet bekend waar zij en haar partner verblijven (hoewel zij zelf nog wel in de betreffende gemeente staat ingeschreven). Het is niet duidelijk hoe het met de opvoeding van het vijfjarig meisje is gesteld. Omdat het gezin veelvuldig met instanties in contact is geweest en in het verleden eerder kinderen uit huis zijn geplaatst, maken professionals zich zorgen over de ontwikkeling en het welzijn van dit kind.

Dilemma

De vraag is of de invloed van betrokken instanties zijn grens heeft bereikt of dat er wellicht nog mogelijkheden zijn om het betreffende kind te vinden en een veilige leefomgeving te bieden. Met andere woorden, hoe ver kunnen instanties gaan in het waarborgen van een veilige en gezonde leefomgeving voor een kind?

4.5 Arbeid en inkomen

Als gevolg van beperkt genoten onderwijs en het ontbreken van startkwalificaties heeft het gros van de gezinsleden van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze afstand wordt soms vergroot door onbegrip en discriminatie gedurende sollicitatieprocedures. Voor zover bekend werkt een enkeling als zelfstandig ondernemer (in de bouw of autohandel) of in loondienst; de meeste personen uit dergelijke gezinnen zijn echter werkloos. Bij multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is dan ook sprake van grote uitkeringsafhankelijkheid. Bij het ontstaan en voortduren van deze afhankelijkheidssituatie spelen de volgende aspecten een belangrijke rol.

1. Doelbewuste uitkering- en subsidieafhankelijkheid

Volgens professionals zijn de meeste gezinnen erg bedreven in het aanvragen van allerlei uitkeringen en subsidies. Fraude of het psychisch onder druk zetten van ambtenaren wordt daarbij niet geschuwd. Vaak wordt de sollicitatieverplichting niet nagekomen en laten gemeenten 'het er maar bij zitten' omdat arbeidsmarkttoeleiding doorgaans tot niets leidt: de wil tot arbeidsparticipatie is afwezig en men wil gewoonweg niet meewerken aan initiatieven tot arbeidsmarkttoeleiding. Sommige professionals merken op dat het blijven verstrekken van uitkeringen enkel tot doel heeft om 'de rust te bewaren'. Het stopzetten van uitkeringen, zo is de ervaring, kan tot veel ophef en onrust leiden. Door de gemeente wordt er daarom van afgezien de uitkering stop te zetten (zie ook paragraaf 4.8).

2. Familiedruk

Enkele gemeenten hebben in het verleden projecten uitgevoerd om personen met een Roma-achtergrond reguliere arbeid te laten verrichten. Dit heeft echter niet tot successen geleid; in sommige gevallen werd zelfs misbruik gemaakt van verstrekte subsidies. Professionals hebben de indruk dat sommigen (doorgaans alleenstaande vrouwen) die wel willen werken, niet deelnemen aan het arbeidsproces, vanwege druk vanuit de familie.

3. *Illegale inkomensverwerving*

Ondanks de grote uitkeringsafhankelijkheid ontbreekt het sommige families niet aan financiële middelen. Professionals hebben sterke vermoedens, die bij een aantal families zijn bevestigd door uitgevoerde opsporingsonderzoeken, dat deze zijn verworven door het plegen van criminaliteit. Hoewel deze families zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, en de uitkering/subsidie slechts een aanvulling op het inkomen betreft, is dat geen reden om uit de 'afhankelijkheidssituatie' te komen, integendeel zelfs. Daarnaast is er ook een categorie die niet kan werken, omdat zij illegaal zijn (bijvoorbeeld meisjes/jonge vrouwen uit Oost-Europa die via uithuwelijking naar Nederland zijn gekomen). Voor hen geldt dat zij geen aanspraak op een uitkering kunnen maken. Zij zijn per definitie aangewezen op het inkomen van de partner en/of eigen illegale inkomensverwerving.

4. *Schuldenproblematiek*

Een deel van de multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond heeft te maken met forse schulden of niet betaalde rekeningen voor huur, gas, water en licht, mobiele telefoonabonnementen of bestellingen bij postorderbedrijven, deels als gevolg van gokverslavingen. Het hebben van schulden hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de betreffende gezinnen armlastig zijn. Als de druk van schuldeisers te groot wordt, blijken volgens professionals sommige gezinnen ineens heel snel aan het benodigde (contante) geld te kunnen komen.

4.6 Gezondheid en zorg

Personen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond hebben over het algemeen relatief veel gezondheidsklachten, zowel fysiek als psychosociaal en psychiatrisch. Hoewel professionals van deze problematiek geen volledig beeld hebben – de cliënt praat er niet over, heeft geen hulpvraag of gaat niet in op een hulpaanbod – maken zij zich zorgen over de leef- en eetgewoonten en het daardoor, al van jongs af aan, ontstaan van overgewicht en hart- en vaatziekten. Dergelijke leefgewoonten vormen ook een gevaar voor het ongeboren kind.

Professionals constateren dat zwangere vrouwen gezondheidsadviezen over bijvoorbeeld voeding en lichamelijke beweging niet opvolgen en zij niet stoppen met roken en het drinken van alcohol. Tevens worden zwangerschappen doorgaans niet gemeld bij de huisarts en worden verloskundigen niet of nauwelijks bezocht. Hetzelfde geldt voor bezoeken aan consultatiebureaus na de bevalling.

Daarnaast constateren professionals dat het verlenen van zorg lastig is, omdat binnen de gezinnen wantrouwen jegens hulpverleners bestaat, men zich afwijkend of hinderlijk gedraagt en sommige gezinnen misbruik maken van geboden hulp. Zo komt het voor dat psychische aandoeningen worden geveinsd om subsidies (persoonsgebonden budgetten) te verkrijgen of zich aan verplichtingen te onttrekken (bijvoorbeeld sollicitatieplicht). Een aantal professionals weet dat families keuringsartsen bedreigden om daarmee de gewenste diagnose af te dwingen. Zorgelijk is eveneens de categorie illegalen die niet tegen ziektekosten verzekerd zijn.

Volgens professionals bestaat binnen families met een Roma-achtergrond momenteel de vrees dat hun kinderen verslaafd zijn of raken aan drugs. Het is niet duidelijk wat de omvang van dit probleem is: gaat het om een enkeling of gebruiken veel jongeren drugs?

Samengevat signaleren professionals de volgende problematische aspecten op het gebied van gezondheid en zorg:

- Ongezonde leef- en eetgewoonten en het veelvuldig voorkomen van obesitas en hart- en vaatziekten.
- Een zwangerschap wordt vaak niet gemeld, controles bij een verloskundige worden gemist en risicovolle leefgewoonten worden niet gestopt tijdens de zwangerschap.
- Zorgverlening wordt bemoeilijkt vanwege uitblijven hulpvraag, wantrouwen jegens zorgverleners, afwijkend en hinderlijk gedrag en misbruik van hulp.
- Vrees voor drugsproblematiek onder jongeren.
- Personen die illegaal in Nederland zijn, zijn niet verzekerd voor ziektekosten.

Casus D

Familie schendt doelbewust de rechten van haar kinderen

Medio 2006 wordt de leerplichtambtenaar op de hoogte gebracht van het schoolverzuim van een vijfjarig kind – de oudste uit een gezin van op dat moment drie kinderen (later wordt nog een vierde geboren). Kort daarna meldt het consultatiebureau dat er zorgen zijn over een tweede kind uit hetzelfde gezin. Dit vierjarig meisje gaat nog niet naar school en heeft ook geen voorschoolse educatie genoten, waardoor zij in haar ontwikkeling mogelijk een achterstand oploopt ten opzichte van haar leeftijdsgenoten. De dertigjarige moeder geeft desgevraagd in een gesprek met de leerplichtambtenaar aan dat zij door familieomstandigheden haar kinderen niet naar school kan laten gaan. Zij laat weten tijd nodig te hebben om de familieperikelen op te lossen en om een verhuizing naar een andere gemeente te regelen.

Een half jaar later woont het gezin nog op hetzelfde adres en blijken de kinderen nog steeds niet naar school te gaan. De moeder heeft op dat moment geen inkomen uit werk of uitkering, en de vader heeft geen verblijfsvergunning en is zeer weinig thuis. Hoe het gezin aan geld komt, is niet bekend. Wel is bekend dat de ouders door de politie verdacht worden van tientallen vermogensdelicten die zij in de afgelopen jaren gezamenlijk hebben gepleegd. Ondanks herhaaldelijke afspraken met de moeder, verandert er niets aan het schoolverzuim van de kinderen en blijven zorgen over hun ontwikkeling en leefsituatie bestaan.

In een gesprek met de leerplichtambtenaar – het is dan inmiddels medio 2008 – geeft de moeder wederom aan dat ze van plan is te verhuizen en dat de kinderen het aankomende schooljaar daarom in een andere gemeente onderwijs zullen volgen. Enkele maanden later blijkt dat de kinderen niet op de betreffende school zijn aangemeld en nog steeds geen onderwijs volgen. Hoewel het gezin elders verblijft, staat het gezin nog ingeschreven op het oorspronkelijke adres. Na contact met de leerplichtambtenaar aldaar wordt de moeder gedwongen de kinderen alsnog in te schrijven op een school. Door het vele verzuim is de leerachterstand van de kinderen inmiddels zo opgelopen, dat een aantal scholen de kinderen, vanwege hun beperkte vaardigheden en kennisniveau, niet op wil/kan nemen.

Vanaf dat moment is er even geen contact meer met dit gezin. Omdat de moeder niet verschijnt op geplande overleggen en onbereikbaar is voor instanties, duurt het een aantal maanden voordat er weer contact is. In een gesprek met de leerplichtambtenaar geeft de moeder aan dat ze tijdelijk op een camping woont, terwijl ze nog steeds staat ingeschreven op het oude adres en daar ook regelmatig wordt gezien. Er is geen zicht op de woonsituatie en leefomstandigheden van de kinderen; de verblijfplaats van de vader is eveneens onduidelijk. Omdat de kinderen nog steeds veel van school verzuimen, wordt een melding gedaan bij het AMK (Advies- & Meldpunt Kindermishandeling). Gedurende het daaropvolgende onderzoek gaan de kinderen echter naar school en lijkt de situatie gestabiliseerd. Geadviseerd wordt om een woning te zoeken voor het gezin, zodat zij zich definitief ergens kunnen vestigen en hun hulp geboden kan worden. Tot die tijd verblijft het gezin op een recreatiepark.

Enige tijd later worden moeder en haar elfjarige dochter aangehouden bij een winkeldiefstal waarbij ze heftig verzet tonen. De verbalisant doet daarom aangifte van mishandeling. Er wordt echter bij instanties die bij dit gezin betrokken zijn geen melding gemaakt van de betrokkenheid van een minderjarige. Kort na dit incident laat het gezin zich uitschrijven uit de GBA vanwege vertrek naar een onbekende bestemming in het buitenland. Twee maanden later worden de moeder en de oudste dochter op heterdaad aangehouden door de politie in verband met een winkeldiefstal. Het blijkt dat zij helemaal niet naar het buitenland zijn verhuisd maar nog steeds op een Nederlandse camping verblijven. Binnen de groep die bij de diefstal betrokken was, bevond zich ook een aantal kleine kinderen (onder wie een baby). Er wordt door de politie contact gezocht met Bureau Jeugdzorg, maar zij kunnen op dat moment niets voor deze kinderen betekenen. De kinderen zijn pas na verloop van tijd door hun oma van het politiebureau opgehaald.

Moeder en een andere dochter zijn twee weken later wederom betrokken bij een winkeldiefstal. Op de camerabeelden is duidelijk te zien hoe de moeder haar negenjarige dochter tassen laat volstoppen met kleding en haar de opdracht geeft om daarmee langs de kassa te lopen zonder te betalen. Het meisje wordt echter tegengehouden door het winkelpersoneel. Als de moeder daar vervolgens op aangesproken wordt, geeft zij aan het meisje niet te kennen en verdwijnt. Ze laat haar dochter alleen achter. Dit meisje wordt door de politie overgedragen aan Bureau Jeugdzorg die haar, in afwachting van verder onderzoek naar de omstandigheden waarin zij is aangetroffen, heeft geplaatst. Waar de vader, moeder en de drie andere kinderen verblijven is op dat moment niet bekend.

Dilemma

In deze casus worden de vier kinderen in hun ontwikkeling ernstig bedreigd. Zo wordt hun het recht op onderwijs onthouden en worden zij uitgebuit voor criminele doeleinden. De moeder heeft geen geregistreerde inkomsten en geen vaste woon- of verblijfplaats en de vader houdt zich afzijdig van de opvoeding. Om zich te onttrekken aan (overheids)instanties heeft de moeder zichzelf en haar kinderen uitgeschreven uit de GBA. Daarnaast laat ze haar dochter in de steek om zo haar eigen aanhouding te voorkomen en doet de familie niets om dit misbruik tegen te gaan. Het vermoeden is zelfs dat de familie het stimuleert en faciliteert; plaatsing van dit kind binnen de familie is daarom niet wenselijk. De vraag is nu welke vervolgstappen door welke instantie genomen moeten worden met betrekking tot het welzijn van dit kind? En wat te doen met de andere drie kinderen, die zich nog steeds in een zorgelijke situatie bevinden?

4.7 Veiligheid en criminaliteit

Normafwijkend gedrag is niet bijzonder binnen multi-probleemgezinnen, ongeacht welke achtergrond. Bij multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond vindt normafwijkend gedrag echter relatief vaak en op specifieke wijze plaats, aldus professionals. Aan de hand van de volgende vijf punten wordt hier verder op ingegaan.

1. *Overlast en overtredingen*

Functionarissen van de politie en gemeente komen veelvuldig in aanraking met multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond vanwege buurtoverlast of overlast van hangjongeren (zie paragraaf 4.2). Daarnaast komen overtredingen als rijden zonder rijbewijs en illegale bewoning zeer regelmatig voor. Illegale bebouwing en oneigenlijk gebruik van gemeentegrond is ook een terugkerend aandachtspunt in contacten tussen instanties en de betreffende gezinnen.

2. *Aard criminaliteit*

Naast overlast, zijn leden van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond relatief vaak betrokken bij criminaliteit. Veel gezinsleden hebben antecedenten. Al vanaf jonge leeftijd zijn zowel jongens als meisjes betrokken bij het plegen van vermogensdelicten, zoals winkeldiefstal, zakkenrollerij en woninginbraken. Daarnaast is van (personen uit) deze gezinnen bekend dat zij zich bezighouden met bedrijfsinbraken, oplichting, fraude (bijvoorbeeld met subsidies, uitkeringen of verstrekking van hypotheek), afpersing en babbeltrucs aan de deur of bij pinautomaten. Deze criminele activiteiten leveren aanzienlijke geldsommen op. Hoewel veel gezinnen in Nederland uitkeringsafhankelijk zijn, beschikken sommigen hier of in het buitenland over kapitale woningen en auto's.

3. *Kenmerken modus operandi*

Een opvallend kenmerk van de gepleegde (vermogens)criminaliteit is dat deze plaatsvindt in georganiseerd verband, samen met andere gezinsleden en/of aanverwante familieleden. Daarnaast constateren professionals dat een aantal familieverbanden zich onderscheidt doordat zij enkel bepaalde criminaliteitsvormen plegen en

zich daarin verder specialiseren. Er worden relatief gezien weinig zware delicten gepleegd (er wordt vrijwel geen geweld gebruikt), al betekent dit niet dat dergelijke criminaliteit niet plaatsvindt. Er bestaan bij de politie zeer sterke vermoedens dat een aantal families direct betrokken is bij mensenhandel en uitbuiting (prostitutie) en actief is binnen de drugshandel (hennep, ripdeals). Een derde kenmerk is dat de pleegwijze gericht is op een zo laag mogelijke pakkans. Door zeer mobiel, zowel nationaal als internationaal, te opereren en verschillende namen te gebruiken, wordt de opsporing bemoeilijkt. Tevens richt men zich op kwetsbare slachtoffers en wordt criminaliteit in wisselende dadersamenstelling gepleegd. Als ze als verdachte worden aangehouden, blijken ze volgens politiefunctionarissen heel goed te weten wat ze wel en niet in een politieverhoor moeten zeggen om een zo gunstig mogelijke situatie voor zichzelf te creëren. Een dergelijke ‘professionele’ houding in combinatie met de geslotenheid van het familieverband, maakt het opsporingsproces arbeidsintensief en lastig. Omdat het doorgaans relatief lichte criminaliteit (winkeldiefstal, zakkenrollerij) betreft, die verspreid over meerdere politieregio’s plaatsvindt, waardoor binnen een politieregio geen volledig zicht bestaat op het aantal en de ernst van delicten, gaat de prioriteit vaak uit naar andere zaken. In het geval dergelijke zaken wel tot een zitting komen, is de strafmaat relatief laag, omdat deze vaak alleen betrekking heeft op delicten die in een bepaalde regio zijn gepleegd.

4. *Uitbuiting: inzet kinderen bij criminaliteit*

De rol van kinderen bij criminaliteit beschouwen professionals als een zorgelijke situatie. Binnen sommige families worden kinderen door familieleden van jongs af aan systematisch opgeleid in verschillende vormen van vermogenscriminaliteit. Zij worden bijvoorbeeld eerst meegenomen ter afleiding van winkelpersoneel, om later zelf (soms al vanaf acht jaar) winkeldiefstal en zakkenrollerij te plegen. Het door hen via criminaliteit vergaarde vermogen lijkt vooral ten goede te komen aan de betreffende families. Deze kinderen vormen daarmee een belangrijke inkomstenbron. Hun schoolgang, en dat is een tweede punt van zorg voor professionals, staat daardoor haaks op de economische belangen van sommige ouders. Vanwege de betrokkenheid bij criminaliteit verschijnen kinderen

regelmatig niet op school en zijn soms maanden van huis zonder dat betrokken professionals weten waar zij verblijven. Een derde zorgwekkend aspect is de terugbetaling van de bruidsschat door meisjes die zijn uitgehuwelijkt. De bedragen zijn dermate hoog, dat deze meisjes als het ware gedwongen worden om dit via crimineel gewin terug te betalen.

Casus E

Minderjarigen betrokken bij seriematig gepleegde woninginbraken in Duitsland

Naar aanleiding van een behoorlijke toename in het aantal woninginbraken, start de Duitse politie medio 2007 een opsporingsonderzoek. Gedurende dit onderzoek naar seriematig gepleegde woninginbraken, krijgen Duitse rechercheurs zicht op een groep verdachten die, voor zover hun identiteit door de politie te achterhalen is, behoren tot vijf families die onderling nauw met elkaar verbonden zijn. Drie van deze families zijn woonachtig in Duitsland en twee in Nederland.

Naar aanleiding van het onderzoek worden uiteindelijk 35 leden uit deze familie als verdachte aangehouden voor het plegen van in totaal 51 woninginbraken. Deze delicten zijn in een periode van ruim vier jaar gepleegd en werden uitgevoerd in wisselende groepssamenstelling. Onder de daders bevinden zich dertien uit Nederland afkomstige verdachten. Tien zijn minderjarig, variërend van 11 tot 17 jaar. De andere drie verdachten zijn jongvolwassen (tussen de 19 en 22 jaar). Tijdens het uitvoeren van deze seriematige woninginbraken verblijven zij telkens bij hun familie in Duitsland.

De Nederlandse politie wordt door het Duitse opsporingsteam gevraagd om de bij hun aanwezige informatie over de Nederlandse verdachten op te sturen. Daarnaast worden in overleg met justitie en politie in Nederland, de woningen van de Nederlandse verdachten, die zich in drie verschillende gemeenten bevinden, doorzocht. Opvallend is dat de bij deze gezinnen betrokken Nederlandse instanties niet in kennis zijn gesteld van de criminele activiteiten van deze minderjarigen in Duitsland. Via informele netwerken kwamen de desbetreffende gezinsvoogden dit te weten over de kinderen die zij onder hun toezicht hebben.

Dilemma

In deze casus zijn tien Nederlandse kinderen jarenlang betrokken geweest bij het plegen van woninginbraken in het buitenland. Hun ouders en/of andere familieleden waren hier al die tijd van op de hoogte. Dit roept vragen op als: is hier sprake van uitbuiting van kinderen? Zo ja, in hoeverre zijn politie en andere instanties zich hier van bewust en wat kan gedaan worden om een dergelijke uitbuiting binnen het familieverband aan te tonen en te doen stoppen?

De ketenpartners zijn door de Nederlandse politie niet op de hoogte gesteld van de uitkomsten van het Duitse opsporingsonderzoek. Met het oog op het welzijn van de betreffende kinderen was dit echter zeer wenselijk geweest. In verband met huidige wet- en regelgeving is het de vraag of deze gegevensuitwisseling mogelijk is en hoe dit het beste geregeld kan worden. Oftewel, in hoeverre kan en mag de Nederlandse politie informatie over (buitenlandse) opsporingsonderzoeken delen met betrokken ketenpartners?

4.8 Obstakels in de aanpak

In de vorige paragrafen is aan de hand van zes thema's beschreven welke problematiek professionals aantreffen bij multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. De verleiding is groot om het voortduren van de problematiek af te schuiven op het niet-functioneren van (overheids)instanties. Dat is echter een te eenvoudige conclusie; de werkelijkheid is complexer. In deze paragraaf proberen we duidelijk te maken waarom de gesignaleerde problematiek bij multi-probleemfamilies met een Roma-achtergrond in veel gevallen al langer bestaat. Dat de verschillende instanties daarin een rol hebben, kan niet worden ontkend, maar daarnaast blijkt ook dat sommige families met een Roma-achtergrond moedwillig hun problematische situatie in standhouden.

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is door allerlei instanties, zoals gemeenten, scholen, hulpverleningsorganisaties en politie, met wisselende intensiteit geïnvesteerd in de sociaaleconomische omstandigheden van gezinnen met een Roma-achtergrond (en dan voornamelijk die uit de Generaal pardongroep). Kortstondige, lokale successen daargelaten, hebben de meeste initiatieven niet tot de beoogde resultaten geleid (zie hoofdstuk 3). Dit wil niet zeggen dat er binnen de betreffende families geen veranderingen hebben plaatsgevonden. Zo wonen de meeste gezinnen tegenwoordig in woningen en gaan kinderen vaker naar school dan tien à twintig jaar geleden. Van volledige en volwaardige participatie in de Nederlandse samenleving is echter nog steeds geen sprake.

Op de vraag waarom eerdere interventies niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, is niet eenvoudig een antwoord te geven. Enkele voor de hand liggende redenen zijn: een te gedifferentieerde aanpak (elke gemeente bepaalde zelf wat te doen); een te korte duur van

projecten en beperkte betrokkenheid van organisaties bij de uitvoering (al dan niet vanwege beperkte financiële middelen en een groot werk-aanbod), en een geringe bereidwilligheid van multi-probleemfamilies die soms zelf de aanpak van instanties bewust verstoren. Meer specifieke factoren die het werken met multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond bemoeilijken, worden hierna beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de houding van professionals en anderzijds de houding van de betreffende gezinnen. Hoewel beide in werkelijkheid met elkaar verweven zijn, worden ze hier voor het leesgemak apart belicht.

4.8.1 *De houding van professionals*

Uit interviews met professionals van diverse organisaties komt naar voren dat de aanpak van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond wordt bemoeilijkt door de houding van professionals of de organisatie waar zij werken. Deze knelpunten worden in verschillende organisaties ondervonden en zijn doorgaans het resultaat van jarenlange betrokkenheid bij de aanpak van multi-probleemgezinnen.

1. *Doorgeschoten uitzonderingsbeleid*

Vanwege de sterke zelfidentificatie van Roma en de daaruit voortvloeiende levenswijze (zie hoofdstuk 2), zijn in Nederland woonachtige personen met een Roma-achtergrond door (overheids) organisaties lang als aparte groep beschouwd. Men spreekt niet over individuele personen met een Roma-achtergrond maar over ‘de Roma’ als een aparte gemeenschap met een eigen cultuur. Een uitvloeisel hiervan is dat allerlei organisaties flexibeler met hen zijn omgesprongen: er werden (en worden) om uiteenlopende redenen uitzonderingen voor personen met een Roma-achtergrond gemaakt. In de loop der jaren is deze handelswijze geëvolueerd naar een te ver doorgeschoten uitzonderingsbeleid: personen met een Roma-achtergrond hoeven aan minder plichten te voldoen dan andere burgers, kunnen een beroep doen op extra voorzieningen en normoverschrijdend gedrag wordt vaker gedoogd. Niet zelden staan organisaties deze uitzonderingspositie van personen met een Roma-achtergrond toe om ‘gedoe’ te voorkomen, waarbij gedoe niet

te lichtzinnig moet worden opgevat. Sommige families met een Roma-achtergrond hebben in het verleden namelijk behoorlijk veel overlast veroorzaakt, bijvoorbeeld door een oploop in het gemeentehuis te organiseren, organisaties in de media te betichten van discriminatie of functionarissen te intimideren en bedreigen. Het kostte de betreffende organisaties veel tijd om de situatie (enigszins) te herstellen.

2. *Handelingsverlegenheid*

Gezien de geslotenheid van families met een Roma-achtergrond is het voor professionals lastig om langdurig contact met hen te onderhouden en een vertrouwensband op te bouwen. Een eenmaal opgebouwde relatie met een gezin wordt daarom als waardevol ervaren. Dit maakt professionals echter kwetsbaar. Door normoverschrijdend gedrag van de families komen zij menigmaal voor het dilemma te staan om wel of niet in te grijpen. Ingrijpen door het opleggen van sancties kan immers tot een verstoring van het contact en daarmee tot verlies van 'controle' over het gezin leiden. De betreffende families maken hiervan soms doelbewust misbruik. Wanneer het hun uitkomt, sturen ze zeer bewust op dergelijke keuzes aan, bijvoorbeeld door te dreigen kinderen te laten 'verdwijnen' (en ze onder te brengen bij voor instanties onbekende familieleden elders). Zware sancties of een *ultimum remedium* zoals een uithuisplaatsing van een of meerdere kinderen worden daarom – naast de moeite die het kost om het juridisch en organisatorisch voor elkaar te krijgen (zie onderstaand punt 4) – niet snel toegepast, ondanks dat de situatie een dergelijk ingrijpen rechtvaardigt.

3. *Ontwikkelingsgedrag*

Het werken met multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is voor professionals erg intensief. Het werken met deze gezinnen kost volgens professionals meer tijd en energie dan met andere multi-probleemgezinnen. Dit komt vooral doordat professionals bij deze families geconfronteerd worden met opportunistisch gedrag (er moet overal over worden onderhandeld), verbaal geweld, intimidatie en op de persoon gerichte bedreigingen. Doorgaans betreft het 'acteerwerk'; daadwerkelijk gebruik van geweld komt niet tot nauwelijks voor. Desalniettemin zijn er

gevallen bekend waarin de professional de hulpverlening moest staken vanwege het ontstaan van een onveilige werksituatie (soms in zodanige mate dat de gezinsvoogd tijdelijk op een schuiladres moest verblijven). Dergelijke ervaringen hebben op de werkvloer tot een (zeer) negatieve beeldvorming over deze families geleid. Door dergelijke teleurstellingen en frustraties ontwikkelen sommige professionals een zekere 'Roma-moeheid' ('Wat heeft het voor zin, ze veranderen toch niet') en mijden derhalve werkzaamheden binnen deze gezinnen of beperken deze tot een minimum.

4. *Gebrekkige coördinatie en afstemming ketenpartners*

Bij een multi-probleemgezin zijn doorgaans meerdere professionals van verschillende instanties betrokken die met leden van het gezin afspraken maken. Door een gebrekkige coördinatie zijn echter niet alle betrokkenen van de gemaakte afspraken op de hoogte. Familieleden maken op hun beurt handig gebruik van het niet consequent handhaven van afspraken, wat veelal betekent dat zij sancties kunnen ontlopen. Een andere consequentie van het gebrek aan coördinatie is dat de ernst van de situatie niet duidelijk in beeld komt. Informatie over gezinsleden is versnipperd en niet up-to-date, waardoor een adequate reactie belemmerd wordt. Afstemming tussen ketenpartners over de wijze van optreden is een belangrijke voorwaarde om consequent te kunnen ingrijpen. Door verschillende (organisatie)belangen, beperkte mandaten of onkunde bij betrokken professionals (in een overleg zaken beloven die de organisatie niet kan waarmaken), ontbreekt het soms aan de benodigde daadkracht die nodig is om dergelijke gezinnen aan te pakken. Het organiseren van een gemeenschappelijke aanpak blijft geen eenvoudige opgave.

5. *Ontbreken van continuïteit in aanpak*

Een laatste factor die aan de instandhouding van de problematiek bijdraagt, is dat het bij betrokken organisaties ontbreekt aan een continue aanpak van dergelijke families. Hoewel de problematiek wordt onderkend, is het werkaanbod voor deze organisaties zo groot, dat de aandacht voor multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond het aflegt tegen incidenten die zich voordoen onder andere cliënten. De onderliggende problematiek van gezinnen met

een Roma-achtergrond, die een jarenlange betrokkenheid vergt, kan daardoor niet grondig worden aangepakt. Daarnaast komt het vaak voor dat kennis en ervaringen die in het werken met dergelijke gezinnen zijn opgedaan, niet afdoende binnen de organisaties worden vastgelegd. De geleerde lessen verdwijnen na verloop van tijd door bijvoorbeeld personeelsswisselingen. Ook blijkt dat informatie die in datasystemen over multi-probleemgezinnen is vastgelegd, vaak niet (volledig) overeenkomt met de werkelijke situatie. Doordat de informatie over betreffende gezinnen gefragmenteerd en niet actueel is, weten gezinsleden van deze situatie te profiteren en proberen zij het de op dat moment nog onervaren professional zo lastig mogelijk te maken (bijvoorbeeld door te liegen over het verleden). Door dit 'spel' gaat kostbare tijd verloren, aldus professionals. Ten slotte dient nog te worden opgemerkt, dat 'succes' in de aanpak er ook toe kan leiden dat gezinnen de continuïteit zelf trachten te verstoren door te (dreigen met) verhuizen. Een strategie die kans van slagen heeft als de betreffende professional daardoor afziet van sancties of, indien het gezin daadwerkelijk verhuist, de kennis en ervaring niet aan collega's in de andere gemeente overdraagt.

4.8.2 *De houding van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond*

Naast factoren die zich binnen organisaties kunnen voordoen, is door professionals ook een viertal obstakels bij de aanpak geconstateerd die verband houden met de houding van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Deze factoren bemoeilijken de uitvoering van werkzaamheden of maken deze nagenoeg onmogelijk.

1. *Zelfidentificatie: afzondering, geslotenheid en niet willen aanpassen*
De multi-probleemgezinnen waar professionals mee in aanraking komen, leven in sterke mate op zichzelf. Zij identificeren zich nadrukkelijk als Roma en stemmen hun levenswijze af op de normen en waarden die volgens hen bij Roma horen. Dit betekent dat alleen de eigen en aanverwante familie hun sociale omgeving vormt (zie paragraaf 4.3). Participatie in de Nederlandse samenleving is louter bijzaak. Deelnemen aan het onderwijs, participeren op de

arbeidsmarkt, lid zijn van verenigingen of andere maatschappelijke verbanden zijn voor deze families niet relevant of van belang. Zij zonderen zich bewust af en positioneren zich uit eigen beweging buiten de Nederlandse samenleving. De normen en waarden van de familiale en hiërarchische gemeenschap is voor individuele leden belangrijker dan wet- en regelgeving die van buitenaf wordt opgelegd. Het in stand houden van gesloten familieverbanden is cruciaal om de levenswijze te behouden. Intern wordt dan ook strikt gelet op de naleving ervan. Dit maakt dat initiatieven van organisaties gericht op individuele leden dan wel gezinnen weinig invloed hebben als zij niet stroken met de familiale opvattingen. Als de familie bijvoorbeeld niet wil dat kinderen onderwijs volgen, wordt er alles aan gedaan om dit ook zo te regelen. En als de familie het plegen van criminaliteit een geoorloofde wijze van inkomensvergarig vindt, hebben familieleden geen andere keus dan hieraan deel te nemen. Hoewel sommigen liever een andere levenswijze zouden willen, is de stap om zich aan het familieverband te onttrekken doorgaans te groot en accepteert men daarom de situatie zoals die is. De situatie van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is daardoor in veel gevallen een vicieuze cirkel: de problematiek gaat over van generatie op generatie.

2. *Gebrekkige competenties*

Door afzondering van de samenleving en het weinig genoten onderwijs, ontbreekt het sommige leden van multi-probleemgezinnen aan competenties om zaken zelfstandig te regelen. Consequentie daarvan is dat professionals deze gezinnen zeer intensief moeten begeleiden om te voorkomen dat zaken mislopen (ouders van deze kinderen melden hen bijvoorbeeld niet op tijd aan bij een school). Sommige families veinzen echter gebrekkige competenties om zich niet te hoeven houden aan bepaalde eisen die de Nederlandse overheid stelt of trachten daardoor het aanpassingsproces te vertragen. Met andere woorden, hoewel zij wel begrijpen wat er van hen verwacht wordt, doen ze alsof ze dat niet weten of hadden kunnen weten (bijvoorbeeld met het excuus dat ze de Nederlandse taal niet beheersen, terwijl de betreffende professional hen enige tijd daarvoor vloeiend Nederlands heeft horen spreken). Het behoeft geen

uitleg dat dit het werken met dergelijke gezinnen uiterst moeizaam of in sommige gevallen onmogelijk maakt.

3. *Ontbreken van zelforganisatie en representatieve vertegenwoordigers*

De familieverbanden waarvan de multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond deel uitmaken, liggen veelal verspreid over Nederland (en Europa). Sommige families leven al decennialang in Nederland, terwijl anderen recentelijk hier zijn komen wonen. De families, die doorgaans als 'de Roma' worden aangeduid, vormen echter geen homogene gemeenschap. Er bestaan grote verschillen in levenswijze en culturele achtergronden, en waar sommige families nauw verwant zijn, staan andere juist op gespannen voet met elkaar. Een representatieve vertegenwoordiging ontbreekt derhalve en daarmee een overlegstructuur tussen de families en betrokken organisaties. Er zijn vooralsnog geen zogenoemde 'bruggenbouwers' (stichtingen, verenigingen, rolmodellen) die ondersteuning kunnen bieden bij het participatieproces van multi-probleemgezinnen in de Nederlandse samenleving.

4. *Ontbreken van een verblijfsvergunning*

Binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond treffen professionals regelmatig personen aan die geen verblijfsvergunning hebben en daardoor niet kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Het zijn meestal personen die door uithuwelijking naar Nederland zijn gekomen en waarvan de aanvraag voor een verblijfsvergunning, als deze al is ingediend, is afgewezen. De illegale verblijfsstatus kan ook kinderen betreffen, bijvoorbeeld als de moeder van het kind illegaal in Nederland verblijft en de vader voorafgaand of na de geboorte het kind niet officieel bij een gemeente heeft erkend. Hierdoor blijft deze problematiek voortbestaan en zijn er gezinnen waarvan het ene kind wel een verblijfsvergunning heeft en het andere niet. De verwachting is dat door de instroom van kansarme migranten uit Oost-Europa de groep illegale personen met een Roma-achtergrond zal toenemen en daarmee de aanverwante problematiek op de terreinen van huisvesting, gezin en opvoeding, onderwijs, arbeid en inkomen, gezondheid en zorg, en veiligheid, criminaliteit en handhaving.

4.9 Resumé

Politie, gemeenten en hulpverleningsinstanties hebben veel en zeer uiteenlopende contacten met leden van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Het samenspel van problemen dat binnen deze families aangetroffen wordt – zoals doelbewuste werkloosheid, schoolverzuim, uithuwelijking, minderjarig ouderschap en illegale inkomensverwerving – in combinatie met non-coöperatief gedrag van de gezinsleden, stelt professionals voor grote uitdagingen.

In de afgelopen decennia zijn gemeenten en hulpverleningsorganisaties er nauwelijks in geslaagd om in dergelijke multi-probleemgezinnen significante veranderingen te bewerkstelligen. De huidige impasse in de aanpak is zowel te verklaren vanuit de houding van professionals als die van de betreffende gezinnen. Een doorgeschoten uitzonderingsbeleid, handelingsverlegenheid of ontwijkingsgedrag onder professionals zorgt ervoor dat multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond soms jarenlang normafwijkend gedrag kunnen vertonen zonder dat zij daarvan enige consequenties ondervinden. Dit komt mede doordat de aanpak van deze families gehinderd wordt door een gebrek aan coördinatie tussen ketenpartners en continuïteit in de aanpak te wensen overlaat. Het is echter te eenvoudig om het voortduren van de problematiek volledig af te schuiven op het niet functioneren van (overheids)organisaties. Er kan namelijk niet ontkend worden dat een harde kern van families moedwillig de problematische situatie in stand houdt. Effectief ingrijpen in deze families wordt bemoeilijkt door de geslotenheid van deze families en hun bewuste afzondering van de Nederlandse samenleving. Het niet willen conformeren aan Nederlandse wet- en regelgeving doet bij voorbaat afbreuk aan hulpverleningstrajecten.

De vraag is hoe instanties en de betreffende gezinnen uit deze impasse kunnen komen. Voordat we hier (in hoofdstuk 6) op ingaan, wordt in het volgende hoofdstuk eerst stilgestaan bij wetenschappelijke verklaringen voor deviant gedrag, om een beter inzicht te krijgen in de normafwijkende houding van de betreffende multi-probleemgezinnen.

5

Deviant gedrag in een breder perspectief

5.1 Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk komt naar voren dat in multi-probleem-gezinnen met een Roma-achtergrond zich een verscheidenheid aan problemen voordoet: er is sprake van een relatief hoge werkloosheid, een hoge mate van schoolverzuim, schuldenproblematiek en betrokkenheid bij criminaliteit. Om deze problematiek beter te kunnen begrijpen, beschouwen we in dit hoofdstuk de problematiek vanuit een wetenschappelijke invalshoek. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar criminologische verklaringen voor deviant gedrag. Doel van dit hoofdstuk is *niet* om oorzaken voor deviant gedrag onder bepaalde Roma-groepen wetenschappelijk vast te stellen. Onderstaande kennis wordt alleen aangeboden om door professionals waargenomen gedragingen binnen de doelgroep, in een breder perspectief te plaatsen. Los van het feit dat hieruit blijkt dat dergelijk gedrag niet alleen voorbehouden is aan een aantal Roma-families maar ook onder andere bevolkingsgroepen voorkomt, kunnen dergelijke inzichten bijdragen aan genuanceerde beeld- en oordeelsvorming.

De criminologische literatuur biedt een rijke bron aan informatie over mogelijke factoren die van invloed zijn op normafwijkend gedrag. In Nederland, maar ook daarbuiten, is evenwel weinig onderzoek gedaan naar criminaliteit die specifiek door personen met een Roma-achtergrond wordt gepleegd. Een uitzondering hierop is een onderzoek uit 1984 dat door Bos werd verricht in het kader van de cursus Inspecteur der Rijksrecherche. Op basis van literatuuronderzoek en interviews met politiefunctionarissen en vertegenwoordigers van lokale overheden kwam hij tot de conclusie dat 'criminele zigeuners' zich vooral bezighouden met allerhande vormen van diefstal. De bevindingen van Bos lijken, zo'n dertig jaar na dato, nog altijd actueel. Het beeld dat door

hem wordt geschetst, vertoont sterke overeenkomsten met het beeld dat ook tegenwoordig onder politiefunctionarissen en andere professionals bestaat over de aard van de criminaliteit die door bepaalde Roma wordt gepleegd (zie hoofdstuk 4). Daarnaast valt eveneens in buitenlandse studies hun betrokkenheid bij verschillende vormen van roofoverval op (diefstal, inbraken, fraude en oplichting) en de specifieke modus operandi die zij daarbij hanteren: zaaien van verwarring, misleiding en bedrog.¹²⁶

De reden waarom in Nederland echter nauwelijks onderzoek naar criminaliteit onder Roma is gedaan, houdt verband met de ontberingen die Roma tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben moeten doorstaan en de morele plicht om stigmatisering van een bevolkingsgroep te voorkomen. De Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) was evenwel van mening dat dit geen reden mag zijn om de betreffende problematiek dan maar niet te bestuderen. Zij verwoordde haar standpunt als volgt:¹²⁷ ‘Deze waarschuwing is op zichzelf terecht (...). Maar deze afschuwelijke geschiedenis kan nu – 50 jaar later – geen reden zijn om de ogen geheel te sluiten voor de criminaliteit die, om wat voor reden dan ook, door bepaalde woonwagenbewoners – zigeuners of geen zigeuners – wordt gepleegd. Dit moet alleen met oog voor nuance gebeuren.’

In de nu volgende paragrafen zetten we – voor zover relevant voor dit kennisfundament – een aantal factoren op een rij die verband houden met het plegen van criminaliteit en andere vormen van deviant gedrag. Daarbij proberen we tevens de relatie tussen die verschillende factoren duidelijk te maken. Eerst gaan we in op enkele wetenschappelijke verklaringen die de sociaaleconomische positie van bevolkingsgroepen centraal stellen; daarna volgt een aantal verklaringen die een relatie leggen met de groep of gemeenschap waartoe iemand behoort en de individuele persoonskenmerken. Het hoofdstuk sluit af met een samenvattende conclusie.

¹²⁶ Zie voor een overzichtsstudie: Morris, 1994.

¹²⁷ PEO, 1996.

5.2 Maatschappelijke factoren: de sociaaleconomische situatie

Een eerste verklaring voor deviant gedrag wordt gegeven door de *strain*-of deprivatietheorie. Deze theorie stelt dat de sociaaleconomische structuur van een maatschappij voor sommigen, en met name mensen uit lagere sociaaleconomische milieus, aanleiding kan zijn om criminaliteit te plegen.¹²⁸ De achterliggende veronderstelling is dat eenieder streeft naar succes in termen van voorspoed en maatschappelijk aanzien en dat deze algemene doelstelling alleen kan worden bereikt via middelen (scholing, relaties en dergelijke) die in een samenleving vaak ongelijk verdeeld zijn. Het plegen van criminaliteit is dan een manier om de ‘spanning’ tussen de behoefte aan voorspoed en aanzien en de sociaaleconomische middelen om die te verwezenlijken op te heffen. Dit zou verklaren waarom bevolkingsgroepen die in relatief slechte sociaaleconomische omstandigheden verkeren (geringe opleiding, laag inkomen en slechte woonomstandigheden) over het algemeen oververtegenwoordigd zijn in de geregistreerde criminaliteit. Zo volgde uit Amerikaans onderzoek een direct verband tussen de arbeidsmarktpositie van laagopgeleide mannen en hun betrokkenheid bij criminaliteit. In navolging van Grogger (1998) toonden Gould, Weinberg en Mustard (2002) aan dat in perioden waarin de (minimum)lonen in de Verenigde Staten onder druk stonden, door laagopgeleide jonge mannen relatief meer vermogensdelicten werden gepleegd.

Iemands kansen op de arbeidsmarkt nemen doorgaans toe met het succesvol doorlopen van een opleiding of, wat men noemt, het behalen van een startkwalificatie. In meerdere onderzoeken, zo tonen Weerman en Van der Laan (2006) in een overzichtsstudie, is een verband aangetoond tussen voortijdig schoolverlaten en delinquentie. Zogenoemde *drop-outs* blijken relatief vaker in contact met politie te komen dan jongeren die hun schoolopleiding hebben afgemaakt. Over de oorzakelijke relatie tussen beide factoren is op basis van beschikbaar onderzoek echter geen eenduidige conclusie te trekken. Enerzijds blijkt uit onderzoek dat velen al bij jeugdcriminaliteit betrokken zijn geraakt voordat zij voortijdig hun opleiding staakten; anderzijds tonen onderzoeksresultaten dat voortijdig schoolverlaten wordt gevolgd door

128 Zie bijvoorbeeld Merton, 1968; Cloward en Ohlin, 1998.

een toename van delinquentie.¹²⁹ Dat de oorzakelijke relatie onduidelijk is, schrijven Weerman en Van der Laan toe aan het feit dat zowel schooluitval als delinquentie vaak samenhangt met problematische gezinsomstandigheden en slecht presteren op school. Deze situatie lijkt bij uitstek van toepassing op de populatie die in deze publicatie centraal staat.

5.3 Groepsgerelateerde factoren: culturele verschillen

Bij kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is vooral schoolverzuim en schooluitval een hardnekkig probleem. Veel kinderen – en met name meisjes – verzuimen regelmatig lessen of gaan vanaf een bepaalde leeftijd helemaal niet meer naar school.¹³⁰ Dit betekent een schending van de Nederlandse Leerplichtwet, die het recht van een kind op het genieten van onderwijs beoogt te waarborgen en daarom een verplichting tot het volgen van onderwijs tot het achttiende levensjaar voorschrijft.

De niet-naleving van de Leerplichtwet kan meer inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van wat in de rechtssociologie een ‘semi-autonoom sociaal veld’ wordt genoemd. Een semiautonoom sociaal veld is een gemeenschap (waarbij niet alleen gedacht kan worden aan een groep met een bepaalde etnische achtergrond, maar ook aan een beroepsgroep of organisatie), waarbinnen eigen gewoonten, gebruiken en regels gelden. Er bestaat zeggezegd een eigen normenstelsel. Binnen het sociale veld handelt men op basis van wederzijds vertrouwen en economische belangen. Een ander kenmerk is dat de positie die iemand inneemt, bepalend is voor de invloed die hij of zij heeft. Het sociale veld is echter niet geheel gesloten voor invloeden van buiten af, het is ‘semi-autonoom’. Dit wil zeggen dat bepaalde delen van wetgeving wel tot de gemeenschap doordringen, maar doordat daarbinnen al eigen regels gelden, hebben wettelijke regels niet de uitwerking die wordt beoogd.

In haar onderzoek naar de werking van cao-wetgeving in de New Yorkse kledingindustrie beschreef Moore bovenstaande kenmerken

¹²⁹ Weerman en Van der Laan, 2006.

¹³⁰ Zie Van der Veen et. al., 2012; Timmermans en Van den Hurk, 2002.

van een semiautonom sociaal veld.¹³¹ Uit haar onderzoek bleek dat de regels ten aanzien van de arbeidsomstandigheden niet naar de letter werden nageleefd. Dit kwam omdat de afgevaardigde van de vakbond, die hoorde toe te zien op de naleving van cao-wetgeving, stilzwijgend met de eigenaar van het naaiatelier was overeengekomen om bepaalde misstanden niet te melden. De eigenaar van het naaiatelier had belang bij die overeenkomst, omdat de kledingindustrie sterk onderhevig was aan seizoensinvloeden, waardoor er op het ene moment veel werk was, maar op andere tijden de handel erg flauw kon zijn en er nauwelijks genoeg werk was om de zaak draaiende te houden. De afgevaardigde van de vakbond ontving in ruil voor zijn 'redelijkheid' met enige regelmaat van de ondernemer geschenken, zoals een fles drank als eindejaarsgeschenk, een dure jurk voor zijn vrouw of andere cadeaus ter gelegenheid van familiegebeurtenissen (geboorte, huwelijk et cetera). Ook andere personen die voor zijn bedrijf een centrale functie vervulden (opdrachtgevers, leveranciers van stoffen, de productieleidster), trachtten de ondernemer met cadeaus gunstig te stemmen om op die manier verzekerd te zijn van voldoende opdrachten, kwalitatief goede stoffen en een vlot lopend productieproces waarvoor soms overuren moesten worden gemaakt. De uitwisseling van cadeaus tegen het verlenen van gunsten vond plaats in een vriendschappelijke sfeer en op basis van vrijwilligheid; het waren geen juridisch afdwingbare verplichtingen. De betrokkenen handelden op basis van wederzijds vertrouwen en waren zich bewust van de noodzaak van deze handelswijze om het systeem van relaties (het sociale veld) in stand te houden. De consequentie daarvan was wel dat de regels ten aanzien van werkuren en lonen niet werden nageleefd.

Een vergelijkbare constatering deed de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid.¹³² Die kwam op basis van haar onderzoek tot de conclusie dat het wettelijk verbod op het maken van prijsafspraken en andere vormen van vooroverleg in de bouw niet werd nageleefd. Hertogh (2005) verklaart dit door erop te wijzen dat de bouwsector wordt beheerst door een gedetailleerd stelsel van eigen, interne, (spel) regels.

¹³¹ Moore, 1973.

¹³² PEB, 2003.

De doorwerking van wet- en regelgeving wordt dus beïnvloed door gebruiken en regels die binnen een gemeenschap gelden. Dit mechanisme is ook zichtbaar met betrekking tot sommige Roma-groepen, die rechtssociologisch te beschouwen zijn als een semiautonom sociaal veld. Door vast te houden aan culturele gebruiken trachten deze Roma het voortbestaan van de eigen gemeenschap te waarborgen. De sterke groepsdruk maakt het voor hen moeilijk om keuzes te maken die afwijken van de norm die binnen de eigen gemeenschap geldt, ook als daarmee wet- en regelgeving wordt geschonden.

Naast bovenstaande verklaring kan de cultuur van een groep nog op andere manieren in relatie worden gebracht met normafwijkend gedrag. In het licht van dit onderzoek is het derhalve interessant om nog stil te staan bij wat in de criminologie wordt aangeduid met 'culturele dissonantie' en 'culturele deviantie'.¹³³

Met *culturele dissonantie* wordt het verschijnsel bedoeld dat sommige bevolkingsgroepen, en met name migranten, leven tussen twee sterk verschillende culturen. Dit kan vooral onder jongeren leiden tot conflicten en problematisch gedrag, zoals identiteitsproblemen en een gebrek aan zelfvertrouwen. De veronderstelling van de sociale bindingstheorie is dat jongeren die een sterke binding hebben met instituties die algemeen geldende waarden uitdragen (gezin, school en werk) minder snel crimineel gedrag zullen vertonen dan jongeren die veel omgaan met zogenoemde 'slechte vrienden'.¹³⁴

Culturele deviantie is het verschijnsel dat culturen er andere opvattingen op na kunnen houden over de toelaatbaarheid van bepaald gedrag. Vergelijkbaar met de eerder beschreven werking van 'semi-autonome sociale velden' gaat de culturele-deviantietheorie of subcultuurtheorie ervan uit dat (crimineel) gedrag wordt overgenomen van de groep waartoe iemand behoort. Verondersteld wordt dat in delinquente groepen zoals jeugdbendes, motorbendes en sommige voetbalsupportersgroepen een alternatief systeem van waarden en gedragsregels bestaat en dat groepsleden door het plegen van criminaliteit trachten erkenning en respect te verwerven.

¹³³ Zie Driessen e.a., 2002; Jennissen, 2009.

¹³⁴ Driessen e.a. 2002, p. 66; zie ook Hirschi, 1969.

Een subcultuur hoeft echter niet altijd een reactie te zijn op de normen die in de samenleving gelden;¹³⁵ ook etnische diversiteit in opvattingen over misdaad en straf kan van invloed zijn op de mate waarin criminaliteit wordt gepleegd.¹³⁶ In een onderzoek naar de overlevingsstrategie en subcultuur van Creools-Surinaamse jongeren in Amsterdam kwam Sansone bijvoorbeeld tot de conclusie dat het deviante gedrag van deze jongeren een voortvloeisel is van de normen en waarden die zij in Suriname kenden. Onder de noemer 'hosselen' (wat staat voor zwerven, in het bijzonder om aan geld of eten te komen) werd door de jongeren onder andere zwart werken geoorloofd geacht als bijverdiensite.¹³⁷ Daarnaast bleek dat alleenstaande Antilliaanse moeders vaak geneigd waren gewelddadig gedrag van hun zonen af te doen als kwajongensstreken.¹³⁸

5.4 Persoonsgerelateerde factoren: aanleg en opvoedingsmilieu

In verklaringen voor delinquent gedrag wordt van oudsher ook aandacht besteed aan de persoonskenmerken van daders. Zo brachten psychologen, psychiaters en later ook neurobiologen en genetici de neiging tot delinquent gedrag in verband met onder meer een laag IQ, sterke impulsiviteit en de (op)voeding.¹³⁹

In met name de ontwikkelingscriminologie worden gedragsproblemen en delinquent gedrag gezien vanuit de individuele ontwikkeling van het kind.¹⁴⁰ De neiging tot criminaliteit wordt beschouwd als een product van enerzijds aangeboren kenmerken en anderzijds een op ervaring of opvoeding gebaseerde persoonlijkheidsontwikkeling. Binnen deze stroming is in longitudinale studies aangetoond dat er duidelijke, voorspellende factoren voor delinquentie zijn die reeds op jonge leeftijd kunnen worden gesignaleerd; de meest belangrijke voorspellende factoren op acht- tot tienjarige leeftijd zijn:¹⁴¹

¹³⁵ Zie Van Gemert, 1998.

¹³⁶ Bovenkerk en Yesilgöz, 1999.

¹³⁷ Sansone, 1992, p. 72.

¹³⁸ Korf e.a., 2001 in Jennissen, 2009, p. 69.

¹³⁹ Zie Junger-Tas e.a., 2008; Farrington en Welsh, 2007.

¹⁴⁰ Zie Ferwerda, Jacobs en Beke, 1996.

¹⁴¹ Ferwerda, Jacobs en Beke, 1996, p. 33.

- lastig op school, oneerlijkheid en agressiviteit;
- matige opvoedkundige kwaliteiten van de ouders; en
- gezinscriminaliteit, zoals veroordeelde ouder(s) en delinquente broers of zussen.

Wat de laatstgenoemde factor betreft volgt uit verschillende onderzoeken dat kinderen van wie de vader in het verleden veroordeeld is voor het plegen van delicten, relatief vaker ook zelf met justitie in aanraking komen.¹⁴² Daarbij maakt het wel uit of de vader voor de geboorte van het kind zijn laatste delict beging of (ook) nadien nog veroordeeld werd: als de vader ook na hun achttiende levensjaar delicten pleegt, is de kans dat het kind wordt veroordeeld ruim vier keer zo groot als wanneer de vader voor hun geboorte zijn laatste delict beging. Een twistpunt onder onderzoekers betreft echter de vraag wat de oorzaak is van de samenhang tussen het criminele gedrag van de ouders en dat van hun kinderen. Sommigen wijten het aan de eerder genoemde sociaal-economische omstandigheden waarin het gezin verkeert; anderen menen dat het opvoedingsmilieu of erfelijkheid een rol speelt.

De theorie van het ‘sociale leren’ biedt aanknopingspunten om te veronderstellen dat vooral het opvoedingsmilieu een belangrijke rol speelt bij het aanleren van deviant gedrag. Bandura, een van de hoofdfiguren binnen deze stroming, stelt dat veel van wat men leert het gevolg is van het imiteren van anderen.¹⁴³ Rolmodellen voor imitatiegedrag zijn in de eerste plaats de ouders, vrienden, broers en zussen. Hoe belangrijker en significanter een rolmodel voor iemand is, des te sterker zal diens invloed op het gedrag van de ander zijn. Kinderen van wie de ouders crimineel zijn, zouden dus door het waarnemen van crimineel gedrag ook zelf delinquent gedrag (kunnen) gaan vertonen.

5.5 Resumé

In dit hoofdstuk is een aantal wetenschappelijke verklaringen voor deviant gedrag de revue gepasseerd. Daarmee zijn niet alle verklaringen voor normafwijkend gedrag gegeven. Er is een selectie gemaakt

¹⁴² Zie Van de Rakt e.a., 2006.

¹⁴³ Zie Van Dijk, 2006, p. 108 e.v.

van factoren die relevant zijn voor dit kennisfundament en kunnen helpen om het inzicht in de situatie van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond te vergroten. De verschillende factoren sluiten elkaar niet uit en kunnen elkaar deels overlappen.

Ten eerste is de sociaaleconomische positie die iemand inneemt te beschouwen als een belangrijke verklarende factor voor deviant gedrag. Vooral voor mensen uit sociaaleconomisch lagere milieus kan criminaliteit uitkomst bieden om inkomsten te genereren. Dit verschijnsel doet zich onder alle etnische bevolkingsgroepen voor.

De mogelijkheid om via een reguliere baan inkomen te verwerven, houdt doorgaans nauw verband met iemands opleiding. Het is echter een bekend gegeven dat veel Roma in Nederland slechts in geringe mate onderwijs volgen of hebben genoten. Vooral onder kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is sprake van een hoge mate van schoolverzuim en schooluitval, wat hun kansen op het behalen van een startkwalificatie aanzienlijk beperkt. De reden waarom zij slechts in beperkte mate naar school gaan, ligt voor een groot deel in wat in de rechtssociologie een 'semiautonoem sociaal veld' wordt genoemd; een gemeenschap waarbinnen eigen normen gelden die niet strijdig hoeven te zijn met wet- en regelgeving, maar wel de naleving ervan beperken. Zo kent de Roma-gemeenschap eigen normen (bijvoorbeeld langdurig familiebezoek ter gelegenheid van een huwelijk of bij een overlijden), waardoor voor de kinderen het regelmatig volgen van onderwijs in het gedrang komt en de Leerplichtwet niet wordt nageleefd. Ook is het binnen de Roma-gemeenschap gebruikelijk dat meisjes al op jonge (minderjarige) leeftijd trouwen en kinderen krijgen; mede daardoor volgen zij in veel mindere mate dan andere meisjes voortgezet onderwijs. Het niet behalen van een startkwalificatie verkleint vervolgens de kansen van jongeren op het vinden van een baan. In geval van werkloosheid worden zij, net als hun ouders, afhankelijk van een uitkering en zullen ze tot de sociaaleconomisch lagere klassen blijven behoren, wat in het algemeen een aanleiding kan zijn om door het plegen van criminaliteit (extra) inkomsten te verwerven.

De kans dat de jongeren tot criminaliteit zullen overgaan is bovendien aanwezig omdat hun ouders of broers/zussen vaak al eerder voor het plegen van delicten veroordeeld zijn. Uit onderzoek blijkt dat ook dit een verklarende factor is voor delinquent gedrag. Het is zeer wel

mogelijk dat Roma-kinderen zich het criminele gedrag van hun ouders of oudere broers/zussen aanleren, zoals eenieder bepaald gedrag uit zijn opvoedingsmilieu overneemt en het voorheen ook nog zeer gebruikelijk was dat 'het bedrijf' van de ouders door zoon of dochter werd overgenomen. Dat dit laatste tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend is, komt mede doordat de kinderen, vanwege de genoten opleiding, een bredere keuze aan beroepsmogelijkheden hebben. Voor kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is dat niet tot nauwelijks het geval. Zij hebben immers in veel beperktere mate onderwijs genoten.

Dat personen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond geregeld met politie in aanraking komen, kan daarnaast te maken hebben met de normen die binnen hun gemeenschap gelden. Binnen de eigen gemeenschap gelden andere opvattingen dan binnen de omringende samenleving ten aanzien van de naleving van wet- en regelgeving: belangrijker dan de Nederlandse wet- en regelgeving zijn de regels die binnen de eigen gemeenschap gelden. De groepsdruk om daaraan te voldoen is groot. Dat geldt zowel voor jongeren als voor volwassenen.

Deviant gedrag onder personen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond lijkt zo beschouwd welhaast een vicieuze cirkel. Een zwakke sociaaleconomische positie en een geringe participatie in de Nederlandse samenleving worden als het ware met de opvoeding meegegeven. De afstand tot de Nederlandse samenleving wordt zo veel mogelijk in stand gehouden en de groepsdruk om aan de normen van de familie te voldoen is groot. Toch tonen ervaringen van professionals dat problemen kunnen worden aangepakt en dat op verschillende terreinen een verbetering van de situatie kan worden bewerkstelligd. Het nu volgende hoofdstuk biedt op basis van die ervaringen handvatten voor de aanpak van de eerder beschreven problemen.

6

Handreiking voor een duurzame aanpak

De gesignaleerde problematiek binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is, zoals in hoofdstuk 4 beschreven, zeer complex van aard. In de praktijk van alledag zien professionals zich voor de vraag gesteld hoe met die verschillende problemen om te gaan en zo mogelijk herhaling ervan te voorkomen. Op basis van ervaringen die professionals in de loop van de jaren hebben opgedaan, biedt dit hoofdstuk handvatten voor een passende en duurzame aanpak. Omdat de problematiek vaak op kinderen de grootste weerslag heeft, zijn deze vooral gericht op het verbeteren van hun situatie.

In de nu volgende paragrafen wordt de voorgestane aanpak toegelicht, te beginnen met enkele algemene uitgangspunten. Daarna gaan we in op de samenwerking tussen ketenpartners en beschrijven we een interventiemodel voor de aanpak van kinderuitbuiting binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Vervolgens geven we een aantal handvatten voor professionals, zodat zij beter voorbereid en meer bewust met de eerder beschreven problematiek om kunnen gaan. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor gemeenten en de rijksoverheid.

6.1 Uitgangspunten

Bij multi-probleemgezinnen zijn vaak meerdere professionals van verschillende organisaties (gemeente, politie, hulpverleningsinstanties en scholen) betrokken. Voor een goed verloop van de samenwerking is het van belang dat betrokkenen uitgaan van een aantal gedeelde uitgangspunten. Bij de aanpak van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond staan de volgende uitgangspunten centraal:

- De aanpak van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond vereist van alle betrokkenen een *inspanningsverplichting*. Niets doen en de situatie de vrije loop laten, heeft op den duur een ondermijnende impact op de gezinsleden en hun toekomstige generaties en op de hen omringende lokale samenleving.
- De *focus* van de aanpak ligt bij de situatie van kinderen. De aanpak is in de eerste plaats bedoeld om hun situatie te verbeteren. Het gaat in het bijzonder om hun recht op onderwijs en een veilige en gezonde leefomgeving.
- *Gelijke rechten en plichten*. Voor gezinnen met een Roma-achtergrond gelden geen uitzonderingen ten aanzien van rechten en plichten. In Nederland zijn die voor iedereen gelijk. Dus zowel jongens als meisjes hebben recht op onderwijs en eenieder heeft recht op een uitkering bij werkloosheid als aan de sollicitatieplicht wordt voldaan et cetera. Van belang is dat niet alleen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond hierop gewezen worden, maar ook dat professionals zich daar bewust van zijn.
- *Een professionele houding*. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de situatie van het kind vraagt van hulpverleners en handhavers een professionele houding. Verschil van inzicht tussen ketenpartners mag de aanpak van de problematiek niet in de weg staan. Uitgangspunt is dat in het belang van het kind gezamenlijk moet worden opgetreden. Het is daarom van belang oog te hebben voor elkaars belangen en op basis van argumenten tot een aanpak te komen.

6.2 Samenwerking

Omdat bij de aanpak van multi-probleemgezinnen verschillende organisaties zijn betrokken, bestaat de kans dat professionals die contact hebben met eenzelfde gezin niet weten wat de ander ter ore is gekomen of voornemens is. De moeilijkheid of eigenlijk uitdaging is om de informatie waarover ketenpartners beschikken zo te stroomlijnen dat

een integrale aanpak ontstaat. Daar is afstemming tussen ketenpartners voor nodig.

In 2011 zijn het Rijk en de gemeenten overeengekomen dat vanaf 2015 de zorg voor jeugd wordt gedecentraliseerd.¹⁴⁴ Dit betekent dat gemeenten de regie krijgen over alle jeugdhulp. Een logisch gevolg van die ontwikkeling is dat gemeenten ook bij de aanpak van multi-probleemgezinnen de regie hebben. Wil de gemeente haar regierol naar behoren vervullen, dan zullen ketenpartners er alert op moeten zijn om ook steeds de gemeente van de nodige informatie te voorzien. Sommige ketenpartners zijn vanwege de aard van hun werk al op elkaar ingespeeld, maar nog niet gewend om de gemeente bij de aanpak te betrekken. Het is aan de gemeente om hierin het voortouw te nemen.

De wijze waarop het ketenoverleg organisatorisch wordt ingebed, kan per gemeente verschillen. In sommige gemeenten vindt het ketenoverleg plaats binnen het kader van het veiligheidshuis; in andere gemeenten bestaat er voor de aanpak van multi-probleemgezinnen een apart overleg. Om er voor te zorgen dat de aanpak van de problematiek over een langere termijn wordt voortgezet, en dus niet al na een aantal jaren stilvalt, is het ten slotte van belang de continuïteit in de aanpak organisatorisch te waarborgen.

- *Integrale aanpak.* Ketenpartners vertegenwoordigen verschillende belangen: die van hulpverlening en handhaving. Waar het in de aanpak vaak misgaat, is daar waar interventies van ketenpartners elkaar doorkruizen. Ga daarover met elkaar in gesprek. Een integrale aanpak vraagt om afstemming en overleg.
- *Weten wat er bij de ander speelt.* Belangrijk is elkaar steeds op de hoogte te houden van informatie die uit of over (personen uit) multi-probleemgezinnen wordt opgevangen en de eventuele maatregelen die in gang worden gezet.
- *Regierol voor gemeente.* De taak van de gemeentelijk regisseur is ten eerste om de informatiestroom tussen ketenpartners te stroomlijnen. Zij zullen niet alleen onderling, maar ook aan de gemeente relevante informatie over een multi-probleemgezin

¹⁴⁴ Zie bijlage bij TK 2010-2011, 29 544, nr. 336.

moeten doorgeven. Daar is in de proeftuingemeenten ervaring mee opgedaan. Een deskundige uit een proeftuingemeente gaf aan: 'Als je het echt goed wil doen, moet je alle informatie hebben die bij betrokken instellingen over het betreffende gezin bekend is.' Door goed geïnformeerd te zijn, is de regisseur in staat sturing te geven aan een integrale aanpak. Soms kan het daarvoor nodig zijn dat organisaties of instellingen nog eens op de uitgangspunten van de aanpak worden gewezen (zie paragraaf 6.1). De rol van gemeentelijk regisseur is niet aan een vaste functie gekoppeld en is momenteel per gemeente verschillend ingericht. Het verdient de aanbeveling om de gemeentelijk regisseur zowel binnen de eigen organisatie als voor de ketenpartners herkenbaar en met het juiste mandaat duurzaam te positioneren. Het is immers de spil in een gezamenlijke aanpak op het gebied van zorg, handhaving en opsporing.

- *Afstemming tussen ketenpartners: verschillende varianten.* De afstemming tussen ketenpartners kan op verschillende manieren plaatsvinden: via e-mail, wekelijks of maandelijks overleg, al dan niet binnen het kader van het veiligheidshuis. Heeft een frequent overleg met ketenpartners de voorkeur om tot afstemming te komen, zorg dan dat in het ketenoverleg de personen aan tafel zitten die van hun organisatie het mandaat hebben om in te stemmen met een voorgestane aanpak.
- *Continuïteit waarborgen.* Verwacht niet al op korte termijn succes of resultaten te boeken. De aanpak van de problematiek rond multi-probleemgezinnen is er een van de lange adem. Daar waar het multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond betreft, is dit eerder regel dan uitzondering. Te hoge verwachtingen zouden dan tot ontmoediging of teleurstelling kunnen leiden, terwijl continuïteit in de aanpak essentieel is. Deze continuïteit mag bovendien niet (te zeer) afhankelijk zijn van individuele personen, maar hoort in de organisatie te worden gewaarborgd.

6.3 Interventiemodel

Het interventiemodel dat in deze paragraaf wordt gepresenteerd, kan worden gebruikt bij de integrale aanpak van kinderuithuizing binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond (zie figuur 6.1). Het model geeft aan wie bepaalde problemen zou kunnen signaleren, wie de gemeentelijk regisseur daarover informeert en met welke partijen vervolgens afstemming plaatsvindt over hoe en wanneer te interveniëren. Wat in de praktijk niet mag ontbreken, is een terugkoppeling over die interventie door de gemeentelijk regisseur naar degene die eerder de kwestie heeft gemeld.

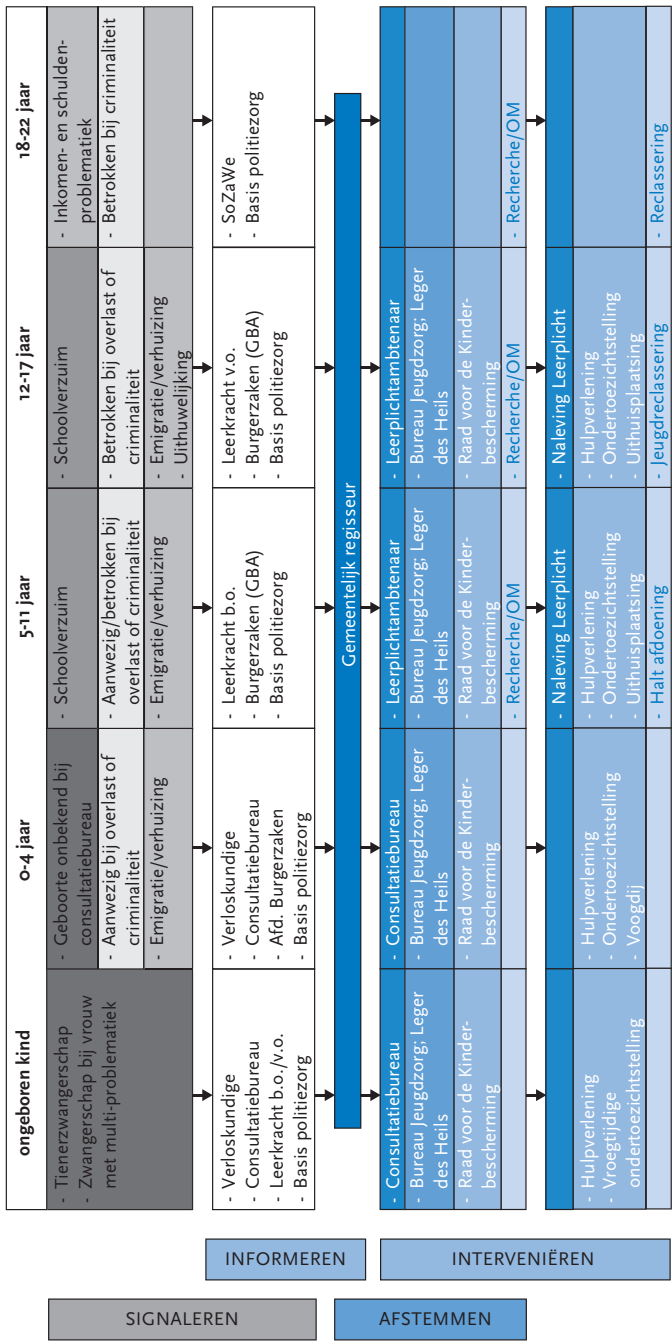
In het model zijn de op te vangen signalen, de mogelijke interventies en de daarbij betrokken partijen ingedeeld naar leeftijdsfasen. Primair worden de leeftijdscategorieën uit het onderwijs gevolgd. Het model houdt echter ook rekening met het nog ongebooren kind in het geval sprake is van een zwangerschap bij een tiener of vrouw met een meervoudige problematiek. De laatste categorie (18 tot en met 22 jaar) betreft jongeren die niet meer leerplichtig zijn, maar binnen het strafrecht als bijzondere groep worden beschouwd.

De interventies die aan de hand van het model in figuur 6.1 worden toegelicht zijn typische of reeds bestaande maatregelen. In de praktijk kunnen deze door de ketenpartners met andere voorbeelden worden uitgebreid.

6.3.1 De verwijsindex risicjongeren

Om te bevorderen dat jongeren die bepaalde risico's lopen vroegtijdig hulp of zorg krijgen aangeboden, is enkele jaren geleden (in het voorjaar van 2010) een verwijsindex risicjongeren (VIR) in het leven geroepen. Dit is een landelijk digitaal datasysteem waarin professionals een melding kunnen invoeren over jongeren tot 23 jaar als zij zich zorgen maken over de toestand of situatie waarin de jongere verkeert. De werking, inrichting en het beheer van het systeem is gebaseerd op hoofdstuk 1A van de Wet op de Jeugdzorg.

Bevoegd tot het doen van een melding zijn onder andere professionals werkzaam in de jeugdzorg, de (jeugd)gezondheidszorg, het onderwijs en professionals bij instanties voor maatschappelijke ondersteuning,



Figuur 6.1: Interventiemodel voor de aanpak van kinderuitbuiting in multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond

werk en inkomen, en politie en justitie. Een meldingsbevoegde kan zonder toestemming van de jongere of zijn wettelijk vertegenwoordiger en zo nodig met doorbreking van de geheimhoudingsplicht die op zijn ambt of beroep rust, aan de verwijfsindex een melding doen in het geval een redelijk vermoeden bestaat dat de jongere door een of meer van de hieronder genoemde risico's in een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid wordt bedreigd:

- de jongere staat bloot aan geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld, enige andere vernederende behandeling, of verwaarlozing;
- de jongere heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen, waaronder verslaving aan alcohol, drugs of kansspelen;
- de jongere heeft meer dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen;
- de jongere is minderjarig en moeder of zwanger;
- de jongere verzuimt veelvuldig van school of een andere onderwijsinstelling, dan wel verlaat die voortijdig of dreigt die voortijdig te verlaten;
- de jongere is niet gemotiveerd om door legale arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien;
- de jongere heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende financiële problemen;
- de jongere heeft geen vaste woon- of verblijfplaats;
- de jongere is een gevaar voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag;
- de jongere laat zich in met activiteiten die strafbaar zijn gesteld;
- de ouders of andere verzorgers van de jongere schieten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding;
- de jongere staat bloot aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen.

Is over de jongere al eerder een melding gedaan, dan krijgt de professional bericht wie over de betreffende jongere een melding in de verwijfsindex heeft ingevoerd. Dit stelt de betrokken professionals in staat met elkaar contact op te nemen en de hulpverlening af te stemmen. De verwijfsindex biedt zodoende bij uitstek de mogelijkheid voor afstemming tussen hulpverleners wanneer een jongere, over wie eerder zorg zijn gemeld, naar een andere gemeente of regio is verhuisd.

6.3.2 Tegengaan van schoolverzuim

Eerder in deze publicatie is al gewezen op het relatief hoge schoolverzuim onder kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond, terwijl onderwijs juist voor hen belangrijk is om op termijn hun sociaaleconomische situatie te kunnen verbeteren. Op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) heeft ieder kind recht op onderwijs. In artikel 28 van dit verdrag is daarover onder meer het volgende opgenomen:

Basisonderwijs is voor ieder kind gratis en verplicht. De overheid zorgt ervoor dat het voortgezet- en beroepsonderwijs toegankelijk is voor ieder kind, in overeenstemming met zijn of haar leerniveau. De overheid pakt vroegtijdig schooluitval aan.

In Nederland zijn kinderen vanaf vijf jaar tot hun zestiende jaar leerplichtig; daarna duurt de leerplicht voort totdat een startkwalificatie is behaald of de leeftijd van achttien jaar is bereikt. De ouders van een kind zijn verantwoordelijk voor de naleving van de leerplicht. Zij zijn verplicht ervoor te zorgen dat het kind:

- a. als leerling van een school is ingeschreven; en
- b. deze school na inschrijving regelmatig bezoekt.

Het toezicht op de naleving van de leerplicht ligt bij de gemeente en wordt doorgaans uitgevoerd door leerplichtambtenaren. Daarnaast hebben ook scholen hierin een rol. Het hoofd van een school of onderwijsinstelling heeft op grond van de Leerplichtwet een meldingsplicht. Dit houdt in dat schoolverzuim van een leerling, zonder dat daar een geldige reden voor gegeven is, aan de gemeente wordt gemeld waar de leerling woont of verblijft.

In de praktijk blijkt schooluitval bij meisjes vooral een probleem zodra zij naar het voortgezet onderwijs gaan of de leeftijd van veertien jaar hebben bereikt. Toch zijn er ook voorbeelden dat juist meisjes de ambitie tonen om verder te leren en een startkwalificatie willen behalen, ook al zijn de ouders het daarmee misschien niet eens en zullen ze dat op hun manier laten blijken. Dat mag echter voor leerkrachten geen reden zijn om een meisje dan maar niet te stimuleren. Beter is al vooraf

mogelijke maatregelen uit te zetten, voor het geval het inderdaad mis dreigt te gaan. Daarnaast mag de aandacht die uitgaat naar de schoolloopbaan van meisjes er uiteraard niet toe leiden dat schoolverzuim onder jongens (oogluikend) wordt toegestaan.

Om schoolverzuim en -uitval onder kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond tegen te gaan, moet kort gezegd met het volgende rekening worden gehouden.

- *Voor Roma kinderen geldt geen uitzondering.* Kinderen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond hebben dezelfde rechten als hun leeftijdsgenoten. Voor hen geldt dan ook geen uitzondering bij schoolverzuim. Dit hoort door het hoofd van de school of onderwijsinstelling aan de gemeente te worden gemeld, bij zowel de leerplichtambtenaar als ook de gemeentelijk regisseur. Die kunnen daaraan dan – zo nodig met ketenpartners – gevolg geven.
- *Stimuleer meisjes op gepaste wijze.* Als meisjes ambitie tonen en graag een beroepsopleiding willen volgen, maar dit naar de zin van de familie ‘te veel’ wordt gestimuleerd, kan daar een negatieve reactie van de familie op volgen. Wees daarop voorbereid. Bijvoorbeeld door alvast met ketenpartners een handelingsrepertoire voor te bereiden als sterke vermoedens bestaan dat het meisje zal worden belet naar school te gaan.

6.3.3 Hulpverlening aan multi-probleemgezinnen

Multi-probleemgezinnen komen veelal bij instanties in beeld vanwege overlast, huiselijk geweld, schuldenproblematiek of criminaliteit. Dan blijkt vaak dat al meerdere hulpverleningsinstanties betrokken zijn (geweest) bij de aanpak van problemen van individuele gezinsleden. Om daarin meer structuur te brengen wordt tegenwoordig bij de hulpverlening aan multi-probleemgezinnen gewerkt volgens het credo ‘één gezin, één plan, één regisseur’. De aanpak richt zich dus op het gezin als geheel. Door de hulpverleningsinstanties (Bureau Jeugdzorg, Leger des Heils en anderen) wordt één ‘regisseur’ toegewezen die met het gezin afspraken maakt over hoe de problemen op te lossen. Die

hulpverlening kan vrijwillig zijn, maar ook verplicht worden opgelegd als een kind of jongere zodanig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd dat ingrijpen noodzakelijk is (zie paragraaf 6.3.4).

Bij multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is vaak het dagritme verstoord. Vanwege familiefeesten en dergelijke zijn kinderen soms tot 's avonds laat nog op en zijn de ouders de volgende morgen te laat uit bed om hen op tijd naar school te brengen. Door professionals die met deze gezinnen werken wordt aanbevolen met de ouders afspraken te maken die leiden tot rust en regelmaat in het gezin.

Zoals eerder in hoofdstuk 4 is beschreven, komt het voor dat een multi-probleemgezin met een Roma-achtergrond door de woningcorporatie uit de woning wordt gezet, vanwege het aanhouden van overlast en/of het niet-betalen van de huur. In sommige gemeenten wordt dan als noodoplossing aan het gezin een 'zorgwoning' aangeboden, waarvan de huur in eerste instantie door de hulpverleningsorganisatie wordt betaald. Daartegenover staat dat met het gezin een aantal afspraken in een woonovereenkomst wordt vastgelegd, bijvoorbeeld dat er geen andere personen dan de bewoners zelf in de woning mogen overnachten, men geen schulden maakt of overlast veroorzaakt, de kinderen naar school gaan en goed worden verzorgd et cetera. Ook kan een voorwaarde zijn dat de kinderen onder toezicht worden gesteld. Houdt het gezin zich minimaal een jaar aan de afspraken, dan wordt bekeken of de woning op naam van de bewoners kan worden gezet. In Enschede zijn hiermee goede ervaringen opgedaan.

Van sommige multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is evenwel bekend dat zij zich niet altijd aan afspraken houden, terwijl het komen tot afspraken al veel van een professional kan vergen. Voor een goede begeleiding van deze gezinnen is het daarom van belang dat een gezinsregisseur niet een te eenzijdige *caseload* heeft (die alleen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond bestaat).

Bij de hulpverlening aan multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond zijn dus in ieder geval de volgende zaken van belang.

- *Eén gezin, één plan, één regisseur.* In de praktijk is gebleken dat de hulpverlening aan multi-probleemgezinnen effectief kan uitwerken als wordt gewerkt op basis van één plan voor het gehele gezin,

en er één regisseur aan het gezin wordt toegewezen die het mandaat heeft beslissingen te nemen en waar nodig andere instanties bij de aanpak betreft.

- *Rust en regelmaat.* Een belangrijke basis voor een gezonde leefomgeving voor kinderen is een regelmatig leefpatroon, dat hen in staat stelt om onderwijs te volgen. Het is aan de gezinsregisseur hierover afspraken met het gezin te maken, waarbij er ook op moet worden toegezien dat deze worden nagekomen.
- *Drang en dwang.* Om tot resultaat te komen is – vooral bij zorgmijdende multi-probleemgezinnen – interventie op basis van drang en dwang aan te bevelen. Een mogelijk dwangmiddel is bijvoorbeeld korten op de uitkering als afspraken niet worden nagekomen.
- *Gevarieerde caseload.* Multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond vragen relatief veel aandacht. Om de professionaliteit van de hulpverlening te waarborgen, zal in de *caseload* van de gezinsregisseur enige afstand tot de gemeenschap moeten worden ingebouwd. De *caseload* van een gezinsregisseur hoort daarom *niet* in zijn geheel – maar bijvoorbeeld voor maximaal zestig procent – uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond te bestaan.

6.3.4 Inmenging in ouderlijk gezag

In sommige multi-probleemgezinnen kan de situatie zodanig zijn, dat er sprake is van een ongezonde of onveilige leefomgeving en de ontwikkeling van kinderen in ernstige mate wordt bedreigd. Te denken valt aan een voortdurend ongezond eet- en leefpatroon, lichamelijke of emotionele verwaarlozing, mishandeling of seksueel misbruik en inzet in criminaliteit.

Iedereen, ongeacht of iemand nu beroepsmatig of in de privé-sfeer bij het kind betrokken is, kan vermoedens van kindermishandeling melden bij het Advies- & Meldpunt Kindermishandeling (AMK).¹⁴⁵ Wanneer de melding daartoe aanleiding geeft, doet het AMK

¹⁴⁵ Het AMK maakt deel uit van de stichting Bureau Jeugdzorg.

onderzoek naar de aard en ernst van de vermeende kindermishandeling. Als verplichte hulpverlening noodzakelijk lijkt, volgt aan de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek om de kwestie aan de kinderrechter voor te leggen. Een dergelijk verzoek kan ook worden ingediend door een professional van Jeugdzorg die al hulp aan het gezin verleent. Naar aanleiding van zo'n verzoek vindt tussen de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg meestal eerst een casusoverleg plaats en zal de Raad voor de Kinderbescherming op basis daarvan besluiten al dan niet (aanvullend) onderzoek te doen naar de noodzaak tot het treffen van een beschermingsmaatregel. De vraag waar de Raad voor de Kinderbescherming in zo'n geval voor staat, is of de overheid zich moet mengen in het ouderlijk gezag.

Ouderlijk gezag: recht en plichten

Ouders hebben het recht hun kinderen naar eigen inzicht op te voeden. In artikel 247 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is over het recht op ouderlijk gezag onder meer het volgende vastgelegd:

- Lid 1. Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.*
- Lid 2. Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.*

Omdat het recht van ouderlijk gezag bij wet is vastgelegd, zal een eventueel ingrijpen door de overheid met uiterste zorgvuldigheid en binnen alle waarborgen van de rechtsstaat moeten plaatsvinden.¹⁴⁶ Een advies van de Raad voor de Kinderbescherming tot inmenging in het ouderlijk gezag dient daarom aan de kinderrechter te worden voorgelegd. Het is dus de rechter die beslist of een beschermingsmaatregel wordt opgelegd.

¹⁴⁶ Raad voor de Kinderbescherming, 2012, p. 15.

Uit bovenstaande passage van artikel 247 BW volgt (ook) dat het recht om kinderen naar eigen inzicht op te voeden, gepaard gaat met een *plicht* zorg te dragen voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind. Bovendien wordt het recht op ouderlijk gezag begrensd door de plicht van de overheid om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit. Deze plicht vloeit voort uit artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Daarin staat dat de overheid alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen treft, alsmede maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied, om een kind ‘te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik.’ Op basis van het IVRK is dus de overheid in bepaalde gevallen verplicht in te grijpen in het ouderlijk gezag. Mogelijke maatregelen waarmee de overheid in het ouderlijk gezag kan ingrijpen, zijn een ondertoezichtstelling (OTS) en een uithuisplaatsing. Hieronder lichten we deze maatregelen toe.

Ondertoezichtstelling (OTS)

Een OTS is een kindbeschermingsmaatregel waarbij de ouders verplicht hulp krijgen bij de opvoeding van hun kind. Als de kinderrechter een OTS oplegt,¹⁴⁷ behouden de ouders wel het gezag over het kind en blijven ze voor hem of haar verantwoordelijk, maar krijgt het kind daarnaast een gezinsvoogd toegewezen. De ouders moeten de gezinsvoogd betrekken bij alle belangrijke beslissingen over het kind. Ook kan de gezinsvoogd aanwijzingen geven waar de ouders zich aan moeten houden, bijvoorbeeld dat het kind naar school gaat, bijles volgt of bepaalde (medische) zorg krijgt et cetera. Het doel van de maatregel is dat de opvoedingssituatie van het kind verbetert. De gezinsvoogd maakt daartoe een plan van aanpak met de ouders en het kind. Een OTS duurt in eerste instantie maximaal een jaar; de kinderrechter kan echter, mede op basis van informatie van de gezinsvoogd, de maatregel steeds met een jaar verlengen tot het kind achttien jaar is.

Momenteel ligt bij de Eerste Kamer het Wetsvoorstel voor verbetering van de kindbeschermingsmaatregelen. Wordt dit voorstel

¹⁴⁷ De rechtsgrond voor een ondertoezichtstelling is art. 1:254 van het Burgerlijk Wetboek.

door de Eerste Kamer aangenomen, dan kan de rechter aan de ouders eerst een ‘Maatregel voor Opgroeiondersteuning’ (MvO) opleggen. De ouders en hun sociale omgeving worden dan eerst zelf in de gelegenheid gesteld een plan van aanpak op te stellen. Een MvO kan voor maximaal een jaar worden opgelegd en eenmaal worden verlengd.

De Raad voor de Kinderbescherming kan de rechter ook vragen een Voorlopige Ondertoezichtstelling (VOTS) op te leggen, omdat de situatie zo bedreigend is dat het kind ernstig en onmiddellijk gevaar loopt.¹⁴⁸ In dat geval hoeft de rechter niet voorafgaand aan zijn beslissing met betrokkenen te spreken.¹⁴⁹ Dus als de rechter instemt met het verzoek, kan direct een gezinsvoogd aan het kind worden toegewezen. Een VOTS duurt maximaal drie maanden; in die periode zet de Raad voor de Kinderbescherming het onderzoek naar de gezinssituatie voort. In de praktijk kan een VOTS ook worden opgelegd omdat zorgen bestaan over de veiligheidssituatie van het nog ongebooren kind van een tiener of vrouw met multi-problematiek. Vaak volgt na een VOTS een OTS, maar niet altijd.

Een (V)OTS biedt een mogelijkheid voor hulpverleners om zich te mengen in het gezin. Zij gaan met de ouders van het kind de dialoog aan om het welzijn en/of de veiligheidssituatie van het kind te verbeteren. Aandachtspunten voor de hulpverlening aan multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond zijn eerder in dit hoofdstuk beschreven (zie paragraaf 6.3.2). Verderop volgen voor professionals nog enkele algemene handvatten (zie paragraaf 6.4).

Uithuisplaatsing

Een bijzondere kinderschermingsmaatregel is gedwongen uithuisplaatsing;¹⁵⁰ het kind wordt dan bij een familielid, een pleeggezin of

¹⁴⁸ Een voorlopige ondertoezichtstelling kan worden opgelegd op grond van art. 1:255 van het Burgerlijk Wetboek. Meestal wordt tegelijk een machtiging tot uithuisplaatsing aangevraagd.

¹⁴⁹ Wel moet de rechter hen binnen veertien dagen na de uitspraak alsnog horen.

¹⁵⁰ De rechtsgrond voor uithuisplaatsing is art. 1:261 van het Burgerlijk Wetboek. Naast gedwongen uithuisplaatsing komt ook vrijwillige uithuisplaatsing voor, bijvoorbeeld als een kind ernstige gedrags- of ontwikkelingsproblemen heeft en de situatie in het gezin voor de ouders onhoudbaar is. Bij vrijwillige uithuisplaatsing geven de ouders toestemming om zonder tussenkomst van een rechter hun kind uit huis te plaatsen.

in een tehuis geplaatst. Een machtiging tot gedwongen uithuisplaatsing kan worden aangevraagd door Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming of het Openbaar Ministerie.¹⁵¹ Het is vervolgens aan de rechter om te bepalen of uithuisplaatsing nodig is en voor welke duur. De periode van een uithuisplaatsing is maximaal een jaar. Als de gezinsvoogd of de Raad voor de Kinderbescherming van mening is dat de uithuisplaatsing langer moet duren, dan zal de rechter daar opnieuw toestemming voor moeten geven. Gedurende de uithuisplaatsing hebben de ouders officieel geen gezag over het kind, maar ze mogen wel met het kind contact houden, tenzij de gezinsvoogd besluit dat er in het belang van het kind (tijdelijk) geen contact is.

Een uithuisplaatsing is voor ouders en het kind een bijzonder ingrijpende maatregel. Daarom moet altijd eerst tot het uiterste worden getracht een dergelijke maatregel te voorkomen. Over de impact van de maatregel is door geïnterviewde professionals het volgende opgemerkt.

‘Voor gezinnen met een Roma-achtergrond betekent uithuisplaatsing absoluut statusverlies; het raakt hen ook echt in het hart. Daarmee dreigen of de maatregel soms ook echt uitvoeren en laten zien dat het kind na verloop van tijd ook weer terug kan naar het gezin, dwingt binnen de gemeenschap respect af.’

‘Er zijn nu voor het eerst sinds jaren weer kinderen uit huis geplaatst. Ze hadden gedragsproblemen en gingen niet naar school. Zo hadden ze alle tijd om diefstallen en dergelijke te plegen. Dit alles bij elkaar heeft geleid tot uithuisplaatsing. Dat had een enorme olievlekwerking. Het gerucht ging: “Als je kind niet naar school gaat, wordt het weggehaald.”’

Een derde professional verwoordde de impact als volgt:

‘Op het moment dat je de druk op een gezin opvoert en gaat dreigen met uithuisplaatsing omdat kinderen niet naar school gaan of niet beter behandeld worden, dan is de kans groot, zeker als het meisjes betreft, dat ze verdwijnen.’

¹⁵¹ Een machtiging tot uithuisplaatsing gaat altijd samen met een ondertoezichtstelling of andere jeugdbeschermingsmaatregel.

De vrees voor het verdwijnen van kinderen, zo gaf de betreffende professional aan, mag echter geen reden zijn om van een uithuisplaatsing af te zien. Dan zou immers voor het betreffende gezin een uitzondering worden gemaakt. Over uithuisplaatsing als kinderbeschermingsmaatregel kan kortom het volgende worden geconcludeerd.

- *Uithuisplaatsing, een drastische maatregel.* Als de druk op een gezin wordt opgevoerd en gedreigd wordt met uithuisplaatsing, kan dit soms al genoeg zijn om de gewenste gedragsverandering te bereiken. Wordt feitelijk tot uithuisplaatsing overgegaan, wees er dan op bedacht dat – zeker wanneer het een meisje betreft – het kind kan ‘verdwijnen’. De vrees daarvoor mag echter geen reden zijn een uitzondering te maken en geen uithuisplaatsing aan te vragen.

Voor de effectuering van een uithuisplaatsing wordt soms, wanneer de veiligheidssituatie daar aanleiding toe geeft, een beroep op de politie gedaan. Op grond van artikel 812 en 813 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zal de politie in zo’n geval aan de Raad voor de Kinderbescherming of voogdijinstelling bijstand moeten verlenen.

6.3.5 *Handhaving en opsporing*

De politie is op verschillende manieren bij de aanpak betrokken en heeft voor andere organisaties een belangrijke signalerende en adviserende rol. Wijkagenten uit de basispolitiezorg vangen doorgaans signalen op over multi-probleemgezinnen. Als sprake is van een hardnekkige situatie, dan zal de politie daarover Bureau Jeugdzorg en/of de gemeente (als verantwoordelijke voor de jeugdzorg) in kennis moeten stellen. Dat wordt nog niet altijd als vanzelfsprekend gedaan.

Een ander voorbeeld is dat de politie een minderjarige overdag aantreft bij diefstal. Ongeacht de vraag of de minderjarige slechts aanwezig of daadwerkelijk bij de diefstal betrokken was, betekent het in ieder geval dat hij of zij op dat moment van school verzuimt. Behalve dat een proces-verbaal van het strafbare feit wordt opgemaakt, zal dit voorval dus ook bij de leerplichtambtenaar moeten worden gemeld. Zo zijn er meer voorbeelden te geven. Wat in het algemeen van belang is, is het volgende:

- *Informeer ook altijd de gemeentelijk regisseur.* De politie is voor andere organisaties een belangrijke bron van informatie. Willen andere organisaties, en in het bijzonder de gemeente als regisseur, hun werk goed kunnen doen dan zal de politie hen waar mogelijk van ontwikkelingen op de hoogte moeten houden.

Zoals gezegd kunnen diverse partijen baat hebben bij informatie van de politie. Dat geldt in het bijzonder voor de gemeente die behalve voor de jeugdzorg ook verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid. Een gemeente heeft om die reden een aantal (bestuursrechtelijke) instrumenten om een ongeoorloofde situatie te beëindigen.¹⁵²

Ten eerste is het gemeentebestuur op grond van artikel 125 Gemeentewet bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang. Dit houdt in dat het gemeentebestuur maatregelen kan nemen om ervoor te zorgen dat wettelijke voorschriften, waarvoor het gemeentebestuur belast is met de uitvoering, op juiste wijze worden nageleefd. Maatregelen die in het kader van bestuursdwang kunnen worden getroffen zijn: het wegnemen, ontruimen, beletten, in vorige toestand herstellen et cetera. Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan het gemeentebestuur ook in plaats van bestuursdwang een last onder dwangsom opleggen. De overtreder betaalt dan een dwangsom zolang de onrechtmatige situatie blijft bestaan en moet daarnaast zelf de situatie in goede staat brengen. Om een bestuursrechtelijke afdoening in gang te zetten is toestemming nodig van de officier van justitie en zal uiteraard overleg met de gemeente moeten plaatsvinden.

- *Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke afdoening?* In sommige gevallen kan een zogenoemde bestuursrechtelijke afdoening van een overtreding effectiever (en efficiënter) zijn dan een strafrechtelijke aanpak. Waar het bij de afdoening van strafbare feiten in het algemeen om gaat, is dat het voortbestaan van een situatie een halt wordt toegevoerd, zonder dat de ontwikkeling van betrokken kinderen wordt geschaad.

In bepaalde gevallen neemt de criminaliteitsproblematiek binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond qua aard en

¹⁵² Zie Van de Pol (red.), 2012.

omvang zodanige vormen aan, dat gesproken kan worden van georganiseerde criminaliteit. Het is van belang om te beseffen dat een strafrechtelijke aanpak hiervan vaak grote gevolgen heeft voor de relatie tussen het gezin, de gemeente en haar partners. Dit wil niet zeggen dat deze aanpak niet moet worden ingezet, maar wél dat deze op een gecoördineerde wijze dient plaats te vinden.

Om dit te bewerkstelligen kunnen gemeenten zich aansluiten bij het Regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC). Deze organisatie dient als informatieknooppunt en expertisecentrum op het gebied van de (bestuurlijke) aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Het RIEC ontwikkelt en ondersteunt regionaal bestuurlijke interventies en combineert die, indien nodig, met een fiscale en strafrechtelijke aanpak. Indien de aanpak van de betreffende criminele activiteiten een bovenregionale, nationale en/of internationale coördinatie behoeft, voert het L(andelijk)IEC deze taak uit.¹⁵³ De doelstelling van zowel de RIEC's als het LIEC is de aanpak van georganiseerde criminaliteit op een bestuurlijke en geïntegreerde wijze aan te pakken. Met geïntegreerd wordt bedoeld dat er samenwerking binnen de hele keten is: van preventie (gemeenten), handhaving (gemeenten en Belastingdienst), opsporing (politie, FIOD, SIOD) tot en met straf (Openbaar Ministerie). Door het afsluiten van verschillende convenanten is deze samenwerking en de daarmee gepaardgaande uitwisseling van informatie juridisch geborgd.¹⁵⁴

Het is zeer van belang dat de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit in deze context niet wordt aangemerkt als een 'Roma-aanpak'. Zoals nadrukkelijk uit deze studie naar voren komt, kan immers niet gesproken worden over Roma zonder onderscheid te maken naar de gemeenschap, de familie en het gezin waar het/de criminele individu(en) uit afkomstig is/zijn. Er dient daarom in de (onderlinge) communicatie gesproken te worden over criminele personen en niet over criminele Roma. Bovendien dient niet alleen gefocust te worden op de aanpak van criminaliteit. Voor gemeenten is het zeer aan te raden om voortdurend te schakelen tussen zorg, handhaving en opsporing, om zo op al deze gebieden tegelijk duurzame vooruitgang te kunnen boeken.

¹⁵³ Bron: www.riecnet.nl/ (bekeken op 4 december 2012).

¹⁵⁴ Bron: www.riecnet.nl/ (bekeken op 4 december 2012).

6.4 Handvatten voor professionals

Professionals die al meerdere jaren met multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond werken, zijn inmiddels bekend geraakt met het eigene van de leefwijze van deze gezinnen. Dit wil echter niet zeggen dat daar door hen op eenzelfde manier mee wordt omgegaan. Sommigen maken voor een gezin bijvoorbeeld een uitzondering of sluiten een oogje toe uit handelingsverlegenheid; anderen kunnen zich geïntimideerd voelen en ontwijken daarom liever de situatie (zie paragraaf 4.8.1).

Daarnaast worden professionals binnen de eigen organisatie soms als ‘Roma-expert’ beschouwd, vanwege hun jarenlange ervaring met deze gezinnen. Hoewel sommigen inderdaad zo te typeren zijn, schuilt daarin wel het gevaar dat een te eenzijdige beeldvorming of ‘tunnelvisie’ ontstaat. Het is juist van belang dat de organisatie en de professionals zich steeds een objectief beeld vormen van de problematiek die voorligt en zich niet laten leiden door het vaak negatieve beeld dat over het algemeen over Roma bestaat. Het verdient daarom aanbeveling in de organisatie steeds te benadrukken dat de multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond niet representatief zijn voor de bevolkingsgroep in brede zin.

Omdat een effectieve aanpak van problematiek in multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond veel van professionals en hun organisatie vraagt, volgt hier een aantal tips.

- *Voorkom ‘verbijzonderen’, maar wees je bewust van ‘het bijzondere’.* Bedenk, als je met een gezin met een Roma-achtergrond te maken krijgt, dat het in de eerste plaats om ‘een gezin’ gaat. Achterhaal het probleem en koppel dit aan personen en aan feiten (en niet aan een bevolkingsgroep). Houd er bij de aanpak wel rekening mee hoe daarop kan worden gereageerd of mee wordt omgegaan, gegeven het eigene van de culturele achtergrond. Waarborg echter je professionele afstand tot het gezin, om ook in te kunnen grijpen als het nodig is.
- *Sterk in je schoenen staan.* De aanpak van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond vraagt een bepaald type hulpverlener. De professional is in de eerste plaats iemand die sterk in zijn/haar

schoenen staat, interesse toont en vragen durft te stellen, doch de eigen professionaliteit bewaakt en gepaste afstand houdt. Een ervaringsdeskundige geeft het volgende advies: ‘Denk niet dat je op gelijke voet met hen staat; je zult voor hen altijd een “buitenstaander” blijven.’ De professional moet onderhandelings technieken kunnen voorzien en tevens in staat zijn deze rechtmatig toe te passen om tot het beoogde resultaat te komen. Leg daarom vooraf duidelijk de spelregels van een gesprek uit en geef aan dat het gesprek beëindigd wordt als men zich hier niet aan houdt.

- *Aanwijzen coördinator.* Het verdient aanbeveling om in de organisatie iemand aan te wijzen als coördinator die zowel voor medewerkers als ketenpartners fungeert als ‘centraal aanspreekpunt’. De coördinator heeft weet en behoudt het overzicht van de contacten die medewerkers met multi-probleemgezinnen hebben en houdt de gemeentelijk regisseur en andere externe ketenpartners daarvan op de hoogte.
- *Organiseer een vangnet voor professionals.* De aanpak van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond vraagt van professionals relatief veel inspanning. Om voldoende weerbaar te blijven voor het gedrag en de problematiek waarmee zij worden geconfronteerd, kan het goed zijn om met collega’s bijvoorbeeld eens in de twee à drie maanden in informele setting ‘stoom’ af te blazen.

6.5 Aanbevelingen voor gemeenten en rijksoverheid

De voornoemde handvatten kunnen de professional op weg helpen om op gepaste wijze met multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond om te gaan. Aan de eerder beschreven problematiek zijn echter ook aspecten verbonden die buiten de invloedssfeer van professionals en hun organisaties vallen en een inspanning van het gemeentebestuur of de rijksoverheid vragen. In deze paragraaf gaan we daarom in op de rol van gemeenten en de rijksoverheid bij de aanpak van multi-problematiek in brede zin en kinderuitleiding in het bijzonder binnen gezinnen met een Roma-achtergrond.

6.5.1 Versterken van ketenregie en integrale aanpak

Vanuit hun regierol sturen en schakelen gemeenten tussen zorg, handhaving en opsporing. Zij hebben daarbij te maken met verschillende instanties (zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin, het veiligheidshuis en het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum), met de daarbij behorende convenanten. Op basis daarvan zal moeten worden beoordeeld welke informatie met welke partijen mag worden gedeeld.

Ketenregie is, zeker in kleine en middelgrote gemeenten, nog geen vanzelfsprekendheid. Over het algemeen zijn zorg en handhaving binnen de organisatie bij aparte afdelingen ondergebracht. Voor een gerichte aanpak zullen dus intern verbindingen moeten worden gelegd. Ook zal met externe partijen contact moeten worden onderhouden. Dat is primair de taak van de ketenregisseur. In de proeftuingeremeenten wordt daar op dit moment ervaring mee opgedaan. Van de ketenregisseur mag worden verwacht dat hij of zij weet waar informatie kan worden gehaald of advies kan worden ingewonnen (denk aan: VNG, CCV, ministeries en dergelijke). Daarnaast is van belang dat de ketenregisseur van het gemeentebestuur het mandaat heeft om beslissingen te nemen en weet in te schatten wanneer de situatie zagezegd moet worden 'opgeschaald' (bijvoorbeeld bij het verdwijnen van kinderen, bedreiging van medewerkers of verstoring van de openbare orde).

Investeren in bovenlokale ketenregie

Behalve in ketenregie op lokaal niveau zal ook in bovenlokale ketenregie moeten worden geïnvesteerd. De omschreven problematiek is immers niet aan één gezin of locatie gebonden. Geregeld is sprake van een bovenlokale en soms zelfs internationale dimensie. Multi-probleemgezinnen behorende tot eenzelfde familieverband wonen vaak verspreid over verschillende gemeenten. Het is voor de aanpak van problemen belangrijk om een eventuele samenhang tussen gezinnen te zien en (dus) inzichtelijk te maken. Het belang om relaties binnen een familieverband in kaart te brengen, moet echter niet worden verward met een aanzet tot etnische registratie. De focus dient immers te liggen op het gedrag van personen en niet op hun afkomst. Het is cruciaal hier duidelijk en ook alert in te zijn en de rechtmatigheid van handelen te blijven toetsen en/of bij te sturen.

Een bovenlokale regie is daarnaast nodig om te voorkomen dat een multi-probleemgezin bij verhuizing of uitschrijving uit de GBA ‘van de radar’ verdwijnt. Zeker als onduidelijkheid bestaat over de bestemming van kinderen, moet zoiets de alarmbellen doen rinkelen en kan een dossier niet zomaar worden gesloten (zie ook paragraaf 6.5.4). Dan zal aan de andere betreffende gemeente en aldaar opererende instanties informatie moeten worden overgedragen. Dit gezegd hebbende, kan het belang van bovenlokale regie niet nadrukkelijk genoeg onder de aandacht van het (lokale en nationale) bestuur worden gebracht. Het is van belang dat gemeenten elkaar hierin vinden en dat zij hierbij worden ondersteund door de rijksoverheid.

6.5.2 *Organiseren van kennisuitwisseling en ondersteuning*

Een hardnekkig knelpunt in de aanpak van kinderuitbuiting binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond is een gebrek aan overdracht en borging van kennis. Als gevolg van tijdelijke projecten en personeelsswisselingen is veel kennis verloren gegaan. Dit kennisfundament beoogt een aanzet te geven om daarin verandering te brengen door kennis over de aanpak van gesignaleerde problematiek in de context van de Roma-achtergrond te plaatsen en onder een bredere groep betrokkenen onder de aandacht te brengen.

Gezien de bovengemeentelijke (en ook internationale) dimensie van de problematiek heeft de Rijksoverheid een belangrijke rol bij de aanpak (denk bijvoorbeeld aan de vertaling van internationale regelgeving naar eventuele handvatten voor de aanpak van multi-problematiek).¹⁵⁵ Binnen de vier proeftuingemeenten die verbonden zijn aan het actieprogramma tegen uitbuiting van (Roma-)kinderen wordt de ondersteuning vanuit het Rijk over het algemeen als zeer waardevol ervaren. De gemeenten zijn daardoor in staat om het eigen handelen tegen het licht te houden en aan te geven waar de grenzen van het gemeentelijk handelingsrepertoire liggen. Van belang is dat het Rijk ook de komende

155 Naast het in deze publicatie genoemde Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, zijn er ook andere verdragen die handvatten bieden voor de aanpak van multi-problematiek binnen sommige Roma-families. Een deelstudie naar juridische (on)mogelijkheden van bestaande (internationale) wet- en regelgeving paste echter niet binnen de opzet van dit onderzoek. Dit neemt niet weg dat een dergelijke exercitie aan te bevelen is.

jaren actief blijft meedenken met gemeenten en zo nodig bij escalatie van problemen de gemeenten ondersteunt. Dit kan op verschillende manieren.

Kennisplatform Roma-gemeenten

Tot nog toe zijn vooral gemeenten waar eind jaren zeventig van de vorige eeuw gezinnen uit de Generaal pardongroep werden gehuisvest, bekend met de problematiek van multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond en de aanpak daarvan. Enkele van deze gemeenten treffen elkaar binnen het Platform Roma-gemeenten van de VNG. In dat kader vindt kennisuitwisseling plaats over *best practices* en andere ontwikkelingen. De ondersteuning van dit platform, die nu afhankelijk is van subsidie, zou duurzaam moeten worden geborgd.

Inzet consultants

Een andere manier waarop het Rijk de gemeenten kan ondersteunen is door te voorzien in gespecialiseerde consultants. In de loop van de jaren zijn multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond immers ook gaan wonen in gemeenten die minder goed met de eigenheid van deze problematiek bekend zijn dan de gemeenten waar al dertig jaar of langer dergelijke gezinnen wonen. Niet kan worden verwacht dat al die gemeenten voldoende kennis en expertise in huis hebben om eventuele problemen adequaat aan te pakken. Zelfs in gemeenten waar al langere tijd dergelijke gezinnen wonen, kan door personeelwisselingen relevante kennis verloren gaan. Kennis over de problematiek en de aanpak ervan is kortom bij slechts een relatief klein aantal personen bekend.

Om gemeenten en hulpverleners te ondersteunen en van kennis over de specifieke problematiek binnen multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond te voorzien, zou het daarom goed zijn als gemeenten de mogelijkheid wordt geboden om voor specifieke problemen bepaalde experts in te schakelen die goed in dat onderwerp thuis zijn. Dat kan zowel de effectiviteit als de efficiency van de aanpak ten goede komen.

6.5.3 *Inzicht in landelijk en internationaal gepleegde criminaliteit*

In de context van de aanpak van multi-probleemgezinnen is het van groot belang dat op lokaal niveau een goed beeld bestaat van eventuele criminele activiteiten die door personen uit deze gezinnen worden gepleegd. Dit geldt in het bijzonder voor activiteiten waar op enigerlei wijze minderjarigen bij betrokken zijn. Geregeld blijkt, dat wanneer personen uit multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond voor betrokkenheid bij criminaliteit met de politie in aanraking komen, ook elders in Nederland door hen criminele activiteiten zijn gepleegd. Zolang informatie over eerdere aanhoudingen van deze personen niet actief wordt ingewonnen en gemeld, zullen ketendossiers incompleet blijven en soms alarmerende signalen niet bij de ketenregisseur terecht komen.

Hetzelfde geldt in wellicht nog sterkere mate voor betrokkenheid bij grensoverschrijdende of transnationaal gepleegde criminaliteit. Met het Verdrag betreffende de Europese Unie (1992) is de basis gelegd voor politieke en justitiële samenwerking binnen Europa. Nadien volgden enkele aanvullende Europese verdragen en besluiten voor intensivering van deze samenwerking ter bestrijding van onder andere grensoverschrijdende criminaliteit en mensenhandel.¹⁵⁶ Informatie over een in het buitenland aangehouden Nederlander wordt echter door buitenlandse autoriteiten niet zomaar verstrekt. Het initiatief om aan Nederland informatie te verstrekken dient in de meeste gevallen uit te gaan van de verdachte of veroordeelde zelf. Laat de persoon dit na, of geeft deze zelfs aan dat de aanhouding of veroordeling niet bij familie of politie in eigen land bekend mag worden, dan zal informatie daarover niet worden gemeld, zelfs als de persoon in kwestie door familie als vermist is opgegeven. Het is aan het ministerie van Veiligheid en Justitie om in het kader van de aanpak tegen uitbuiting van (Roma-) kinderen dit knelpunt voor de opsporing in Europees verband onder de aandacht te brengen (zie ook paragraaf 6.5.4).

¹⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Besluit 2008/615/JBZ (Pb. EU L 210/1); Besluit 2006/618/EG (Pb. EU L 262/44).

6.5.4 Internationale samenwerking

Vertaalslag naar Europese Roma-strategie

In EU-verband is medio 2011 afgesproken dat aan het einde van dat jaar elke lidstaat een nationale strategie heeft of een set van algemene beleidsmaatregelen ter bevordering van de sociale inclusie van Roma. De maatregelen dienen vooral betrekking te hebben op de thema's onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting. In zijn brief aan de Tweede Kamer heeft de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aangegeven dat Nederland zich daarnaast ook richt op overlast, criminaliteit en in het bijzonder op de uitbuiting van kinderen onder Roma.¹⁵⁷ Hoewel Nederland daarmee in standpunt afwijkt van andere EU-lidstaten, is deze verbreding van aandachtsgebieden onontbeerlijk om te komen tot een evenwichtig beleid waarbij grenzen stellen en perspectief bieden elkaar versterken. Zoals eerder is aangegeven, zal voor een effectieve aanpak van ook deze aandachtsgebieden de samenwerking en kennisuitwisseling met andere Europese landen moeten worden geïntensiveerd.

Aanpak kinderuitleiding en kinderhandel

De frequentie waarin minderjarigen (al dan niet vanwege uithuwelijking) naar het buitenland verdwijnen of in het buitenland worden ingezet in criminaliteit, is niet bekend. Alleen al het feit dat bekend is dat dit voorkomt, is reden genoeg om hier alert op te zijn en hier meer inzicht in te verwerven. Van belang is dat uitbuiting van kinderen beter wordt ingebed in de bredere (Europese) aanpak van mensenhandel en rondtrekkende dadergroepen. Daarbij moet worden opgemerkt dat Nederland niet alleen als bestemmingsland geldt, maar ook – zij het in mindere mate – als bronland kan worden aangemerkt. In het kader van het IVRK heeft de Nederlandse overheid zich verplicht alles in het werk te stellen om de ontvoering, handel of verkoop van kinderen te voorkomen (art. 35), alsmede kinderen te beschermen tegen alle andere vormen van exploitatie die schadelijk zijn voor enig aspect van het welzijn van het kind (art. 36). Om kinderuitleiding en kinderhandel tegen te gaan is samenwerking op én tussen lokaal, bovenlokaal en internationaal niveau nodig. Het zou daarom goed zijn als het ministerie

¹⁵⁷ TK 2011-2012, 21 501-20, nr. 599.

van Veiligheid en Justitie, in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken, bij de aanpak van deze problematiek een leidende rol vervult.

6.6 Tot slot

Het vervaardigen van dit kennisfundament is voortgekomen uit de bestaande wens onder professionals om de door hen gesignaleerde problematiek ten aanzien van personen en/of gezinnen met een Roma-achtergrond in de juiste context te kunnen plaatsen. In deze studie stond derhalve de vraag centraal op welke wijze professionals in de veiligheidsketen worden geconfronteerd met dergelijke problematiek en hoe daarmee om te gaan. Om beter inzicht te krijgen in de populatie en de daarover bestaande beeldvorming is eveneens ingegaan op enkele achtergronden van Roma-groeperingen binnen Europa. Tevens is enige wetenschappelijke kennis aangeboden om door professionals waargenomen gedragingen binnen de doelgroep, in een breder perspectief te kunnen plaatsen. Deviant gedrag is immers niet alleen voorbehouden aan een aantal Roma-families.

Multi-problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond is zeer complex en vraagt daarom om een passende en duurzame aanpak. De ernst van de problematiek is vooral de mate of frequentie waarin problemen als overlast, schoolverzuim en criminaliteit zich voordoen en het feit dat deze problemen vaak onomkeerbare gevolgen hebben voor de kinderen die in deze families opgroeien. Hun perspectief op een volwaardig en onafhankelijk bestaan in de samenleving is in het geding. Het niet-doorbreken van die spiraal betekent dat ook bij toekomstige generaties zich problemen kunnen voordoen.

Op basis van ervaringen die professionals in de loop van de jaren hebben opgedaan, biedt dit fundament handvatten voor de aanpak. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn dat, a) de aanpak van alle betrokkenen een inspanningsverplichting vereist; b) de focus van de aanpak gericht is op kinderen en het verbeteren van hun situatie; c) de aanpak uitgaat van gelijke rechten en plichten ongeacht de achtergrond van een persoon; en d) de aanpak van alle betrokkenen een professionele houding vereist, zodat er ruimte ontstaat voor elkaars inzichten en belangen en gezamenlijk kan worden opgetreden.

Dit kennisfundament vormt de basis waarop toekomstige ontwikkelingen kunnen voortbouwen. Goede werkwijzen dienen momenteel uitgedacht, vastgesteld en met elkaar gedeeld te worden. Individuele professionals en hun organisatie, evenals gemeenten en de nationale overheid, hebben daarin een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Zodoende dienen zij zich op legitieme wijze in te zetten in de aanpak van multi-problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond. Relevante Europese ontwikkelingen en eventuele mogelijkheden die vanuit de betreffende doelgroep zelf worden aangedragen, dienen daarbij niet uit het oog te worden verloren.

Literatuur

- Baar, H. van (2011). Europe's Romaphobia: problematization, securitization, nomadization, *Environment and Planning D, Society and Space* 29(2), pp. 203-212.
- Bos, F. (1984). *Criminaliteit onder zigeuners: probleem voor de politie, justitie en bestuur?* Wijchen: [s.n.].
- Bovenkerk, F. & Yesilgöz, Y. (1999). Multiculturaliteit in de strafrechtspiegeling?, *Beleid en Maatschappij* 26 (4), 230-251.
- BZK en VWS (2011). *Aan de slag achter de voordeur. Van signaleren naar samenwerken*. Den Haag: Ministerie van BZK/Ministerie van VWS.
- Cahn, C. & Guild, E. (2008). *Recent migration of Roma in Europe*. Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Recent Migration of Roma in Europe, 10 December 2008, www.unhcr.org/refworld/docid/4a703c2a2.html (geraadpleegd op 1 maart 2012).
- Cloward, R.A. & Ohlin, L.E. (1998). Delinquency and opportunity: Illegitimate means and subcultures, in: F.P. Williams & M.D. McScane, *Criminology Theory: Selected classic readings* (pp. 149-162). Cincinnati: Anderson Publishing Co (2nd edition).
- Commissioner for Human Rights (2012). *Human rights of Roma and Travellers in Europe*. Council of Europe: Publishing Editions.
- Deraeck, G. (2001). *Zigeuners in ons midden*. Budel: Damon.
- De Soto, H.G., Beddies, S. & Gedeshi, I. (2005). *Roma and Egyptians in Albania: from social exclusion to social inclusion*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Dijk, J.J.M. van, Sagel-Grande, H.I. & Toornvliet, L.G. (2006). *Actuele criminologie* (5e druk). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dokters van de Wereld (2008). *Roma en Sinti op weg... naar een beter welzijn!* Amsterdam: Dokters van de Wereld.
- Dokters van de Wereld (2010). *Stateloos maakt radeloos. De situatie van stateloze Roma in Nederland 2009*. Amsterdam: Dokters van de Wereld.

- Driessen, F.M.H.M., Völker, B.G.M., Kamp, H.M. op den, Roest, A.M.C. & Moolenaar, R.J.M. (2002). Zeg me wie je vrienden zijn: allochtone jongeren en criminaliteit, *Politiewetenschap* nr. 5. Zeist: Kerckebosch.
- Egeraat, A. (1995). *Lokaal minderhedenbeleid. Het ontstaan en de ontwikkeling van gemeentelijke bemoeienis met minderheden 1983-1992*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Eycken, M. (2006). *Roma-Zigeuners, Overleven in een industriële samenleving*. Leuven: Uitgeverij Acco.
- Farrington, D.P. & Welsh, B.C. (2007). *Saving children from a life of crime: Early risk factors and effective interventions*. New York: Oxford University Press.
- Ferwerda, H.B., Jacobs, J.P. & Beke, B.M.W.A. (1996). *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag*. Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Flasiková-Benová, M., Swoboda, H. & Wiersma, J.M. (Eds.) (2011). *Roma: A European Minority. The challenge of diversity*. European Union: Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament.
- Forum (2008). *Fact Sheet Roma en Sinti in Nederland*. Utrecht: Forum, Instituut voor multiculturele ontwikkeling.
- Fraser, A. (1994). *De Zigeuners*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Gemert, F. van (1998). *Ieder voor zich. Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Ghesquière, P. (1993). *Multi Probleem Gezinnen*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Gould, E.D., Weinberg, B.A. & Mustard, D.B. (2002). Crime rates and local labor market opportunities in the United States, *Review of Economics and Statistics* 84 (1), 45-61.
- Grogger, J. (1998). Market wages and youth crime, *Journal of Labor and Economics* 16 (4), 756-791.
- Hancock, I. (1987). *The pariah syndrome. An account of Gypsy slavery and persecution*. Ann Arbor: Karoma Publishers.
- Hertogh, M. (2005). Van naleving naar beleving van recht: bouw-wereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Recht realise-*

- ren: bijdragen rond het thema adequate naleving van regels (pp. 51-68). Deventer: Kluwer.
- Heuvel, C.C.J. van den (2008). *Wisselgeld. Intensieve begeleiding voor multiprobleemgezinnen met een Roma achtergrond*. Rotterdam: Radar.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Hoek, W. van den (1990). *De geschiedenis van het Wapen der Koninklijke Marechaussee*. Buren: Marechausseemuseum.
- Hout, H. van & Zandt, J. van der (2011). *Door alle tijden. De Roma zoekend naar houvast in Kerk en samenleving*. 's-Hertogenbosch: Stichting Media PWN.
- Jennissen, R. (2007). Van school- naar beklagdenbank. Voortijdig schoolverlaten en criminaliteit onder autochtone en niet-westerse allochtone jongeren, *Demos* 24 (7), 5-8.
- Jennissen, R.P.W. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit. Over de afwijkende leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Junger-Tas, J., Steketee, M. & Moll, M. (2008). *Achtergronden van jeugd-delinquentie en middelengebruik*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Kogel, C.H. de (2008). *Hersenen in beeld. Neurobiologisch onderzoek en vraagstukken op het gebied van verklaring, reductie en preventie van criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Korf, D.J., Bookelman, G.W. & Haan, T. de (2001). Diversiteit in criminaliteit: Allochtone arrestanten in de Amsterdamse politiestatistiek, *Tijdschrift voor Criminologie* 43 (3), 230-259.
- Korf, D.J. & Knotter J. (2008). *Criminaliteit en overlast. Roma in Nederland. Een inventarisatie via sleutelpersonen*. Amsterdam: Bongers Instituut voor Criminologie.
- Korf, D.J., Wesselink, K. & Perie, D. (2011). *Roemenen in Nederland*. Rotterdam: Uitgeverij Guys & Godoy.
- Liégeois, J.P. (2007). *Roma in Europa*. Council of Europe Publishing.
- Lucassen, L. (1990). De weg naar Auschwitz, in: J.W. ter Avest & H. Roozenbeek (red.), *Stigmatisering en strafrecht. De juridische positie van minderheden in historisch perspectief* (pp. 127-134). Leiden: Stichting Leidschrift.
- Lucassen, L. & Lucassen, J. (2011). *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

- Machiels, T. (2009). *Laat maar zitten.... Integratie van Roma is een doe-woord*. Antwerpen-Apeldoorn: Uitgeverij Garant.
- Marlock, D. & Dowling J. (1994). *License to steal. Traveling con artists: their games, their rules – your money*. Boulder, Colorado: Paladin Press.
- Ministerie van CRM (1979). Opvang van zigeuners: informatie met betrekking tot opvang van buitenlandse zigeuners die in oktober 1979 in Nederland zijn toegelaten. Rijswijk.
- Merton, R. (1968). *Social theory and social structure*. Glencoe: Free Press (3rd edition).
- Moore, S.F. (1973). Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law & Society Review*, 7 (4), pp. 719-746.
- Morris, J. (1994). *The Master Criminals Among The Gypsies*. Loomis/California: The Palmer Press.
- Nieuwenhuizen, E. (2004). *Roma en Sinti in Nederland – Factsheet*. Rotterdam: Nationaal Platform voor overleg en samenwerking tegen Racisme en Discriminatie (NPRD).
- PEB (2003). *Bouw uit de schaduw. Parlementaire enquête bouwnijverheid (Eindrapport)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- PEO (1996). *Inzake opsporing (Bijlage VIII). Deelonderzoek I – De rol van autochtone criminele groepen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Pol, A. van de (red.) (2012). *Politie: partner in de bestuurlijke aanpak*. De Bilt.
- Raad voor de Kinderbescherming (2012). *Kinderbescherming en nieuwe rol gemeenten: verantwoord verder*. Utrecht: RvdK Landelijk Bureau.
- Rakt, M. van de, Nieuwbeerta, P. & Graaf, N.D. de (2006). Zo vader, zo zoon? De intergenerationele overdracht van veroordelingen, *Tijdschrift voor Criminologie* 48 (4), 345-360.
- Rijken, K. (2009). Roma in het gareel, *Binnenlands Bestuur*, 28 december 2009, www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/roma-in-het-gareel.142015.lynkx.
- Ringold, D., Orenstein, M. A. & Wilkens, E. (2005). *Roma in an expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Rodrigues, P.R. & Matelski, M. (2004). *Monitor racisme & extreem-rechts. Roma en Sinti*. Amsterdam: Anne Frank Stichting.

- Sansone, L. (1992). *Schitteren in de schaduw. Overlevingsstrategieën, subcultuur en etniciteit van Creoolse jongeren uit de lagere klassen 1981-1990*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Smeets, J. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Steege, M. van der (2009). Multiprobleemgezinnen, in: *Handboek kinderen en adolescenten*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Stichting Zet (2007). *Sinti en Roma in Nederland. Een inventarisatie*. Uitgevoerd door Stichting Zet in opdracht van de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma. Tilburg: Stichting Zet, Centrum voor Maatschappelijke Ontwikkeling Brabant.
- Stuurman, S.M. (2009). *Weet wat je zegt, zeg niet wat je weet..., Criminaliteitsbeeld van de Roma in Nederland*. Amsterdam/Apel-doon: Politieacademie (masterscriptie).
- Sutherland, A. (1986). *Gypsies The Hidden Americans*. Long Grove/Illinois: Waveland Press.
- Timmermans, R. & Hurk, A. van den (2002). *Onderwijsdeelname van woonwagen- en zigeunkinderen in de 20e eeuw: een trendstudie*. 's-Hertogenbosch: KPC groep.
- Veen, C. van der, Jonge, M.C. de, Oorspronk, S. van & Curie, K. (2012). *Roma en schoolverzuim*. De situatie (waar, waarom en wat te doen) van schoolverzuim en -uitval bij Roma-meisjes in het voortgezet onderwijs in Nederland. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Waelen, W.J.M., Overbekking, J.G., Geerts, R.W.M. & Dahler, A.R. (1990). *Buitenlandse zigeuners: een evaluatie van het gevoerde overheidsbeleid*. Nijmegen: OABG.
- Weerman, F.M. & Laan, P.H. van der (2006). Het verband tussen spijbelen, voortijdig schoolverlaten en criminaliteit, *Justitiële Verkenningen* 32 (6), 39-53.
- Weyrauch, W. (2001). *Gypsy law. Romani legal traditions and culture*. Londen: University of California Press, Ltd.
- Willems, W. & Lucassen, L. (1990). *Ongewenste vreemdelingen. Buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WWI (2010). *Achter de voordeur bij de G31*. Een inventarisatie van praktijkvoorbeelden door Partners en Pröpper. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Yoors, J. (1967). *Wij zigeuners*. Amsterdam: Karnak.

Over het lectoraat en de auteurs

Over het lectoraat

Het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde verbindt wetenschap, politiepraktijk en politieonderwijs op het gebied van criminaliteit. Het lectoraat doet onderzoek naar de manier waarop de rechercheprofessie kan worden verbeterd, en ontwikkelt instrumenten die het beheersen c.q. bestrijden van criminaliteit effectiever maken. Hiervoor zoekt het lectoraat naar praktische oplossingen voor soms zeer complexe problemen. Om tot een gedegen onderbouwing van de werkmethoden en strategieën in de criminaliteitsbeheersing te komen werkt het lectoraat nauw samen met het rechercheveld en andere relevante partners. Het lectoraat geeft betekenis aan vernieuwing en verandering en draagt op die manier bij aan de ontwikkeling van het vakmanschap bij de recherche en in de opsporing.

Over de auteurs

Walter Hilhorst, inspecteur van politie, is projectleider Kennisversterking Roma binnen de Politieacademie. In 1994 begon hij zijn loopbaan bij de politieregio Utrecht. Hij vervulde hier diverse functies in zowel de handhaving als de opsporing. Gedurende zijn loopbaan ontwikkelde hij een brede interesse voor maatschappelijke vraagstukken rondom multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond. Door zich te verdiepen in cultuur, leefsituatie en gesignaleerde problematiek, ontwikkelde hij een visie op kennisopbouw over Roma in brede zin en specifiek over de aanpak van problematiek in deze context. Hij is tevens initiator van het project Kennisversterking Roma dat in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt uitgevoerd. Voor de uitvoer hiervan is hij sinds 1 oktober 2010 verbonden aan het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde. In deze functie vervult hij een adviserende rol naar politie, gemeenten en rijksoverheid.

Dr. Nicolien Kop, psycholoog en lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde. Sinds begin jaren negentig doet zij op breed terrein onderzoek bij en naar de politie. In 1999 promoveerde zij op een

onderzoek naar de interactie tussen de politie en het publiek. Hiervoor draaide zij intensief mee in de noodhulp. Verder heeft zij (onder andere) onderzoek verricht ten behoeve van het Nationaal Dreigingsbeeld zware en/of georganiseerde criminaliteit, naar maatschappelijke trends en criminaliteitsrelevante factoren, naar de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen, het runnen van informanten in de bovenwereld, criminele infrastructuur, het belang van diversiteit in het politiewerk en naar dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn. Verder is zij eindredacteur van *Handboek opsporing belicht* en betrokken bij het onderwijs van de Politieacademie door gastcolleges, begeleiding en examinering van studenten. Zij is sinds 2001 werkzaam aan de Politieacademie. Daarvoor was zij als onderzoeker werkzaam bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (1999-2001) en de Universiteit Utrecht (1992-1999).

Drs. Henk Sollie, bestuurskundige gespecialiseerd in maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, is werkzaam als promotieonderzoeker bij het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde. In de periode 2007 tot en met 2010 was hij als docent/onderzoeker verbonden aan het instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken (IPIT) van de Universiteit Twente en verrichtte hij allerlei studies op het gebied van de Nederlandse politiezorg, en in het bijzonder internationale politiemissies. Vanaf januari 2011 is hij als onderzoeker werkzaam voor het lectoraat waar hij onder andere onderzoek uitvoerde naar internationale politiesamenwerking op het gebied van opsporing. Sinds 1 mei 2012 is hij gestart als promovendus op een studie naar mentale weerbaarheid binnen de opsporing, dat door de Katholieke Universiteit van Leuven en de Politieacademie is geïnitieerd.

Dr. Ronald van der Wal, historicus, is als onderzoeker verbonden aan het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde. In 2002 promoveerde hij op een onderzoek naar militaire bijstand bij de handhaving en het herstel van de openbare orde in Nederland in de negentiende en begin twintigste eeuw. Vanaf 2001 werkt hij als onderzoeker bij de Politieacademie. Hij verrichtte onderzoek naar de geschiedenis van de Nederlandse politievakbeweging en het politieonderwijs. Na dit onderzoek richtte hij zich vooral op de actualiteit en deed hij onderzoek naar de situatie in probleemwijken, de maatschappelijke integratie van

de politie, de mogelijkheden van grootschalig interetnisch geweld in Nederland, het Nationaal Dreigingsbeeld, de aanpak van illegaal vuurwerk en het belang van diversiteit in politiewerk.

Dr. Vina Wijkhuijs, bestuurskundige en rechtssocioloog, is sinds 1997 werkzaam als onderzoeker/adviseur voor onder andere lokale overheden, de politieorganisatie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. In 2007 promoveerde zij aan de Universiteit van Tilburg op een onderzoek naar de doorwerking van rechterlijke uitspraken in het beleid van een ambtelijke organisatie (*Administrative response to court decisions*). Zij verrichtte de afgelopen jaren een diversiteit aan onderzoeken op het terrein van het vreemdelingenbeleid en het (lokaal) veiligheidsbeleid.

De Politieacademie is hét nationale wervings-, selectie-, opleidings- en kennisinstituut voor de Nederlandse politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.



www.politieacademie.nl

Multi-problematiek binnen gezinnen met een Roma-achtergrond is zeer complex. De ernst van de gesignaleerde problematiek is vooral de mate of frequentie waarin problemen als overlast, schoolverzuim en criminaliteit zich voordoen. Deze problemen hebben vaak onomkeerbare gevolgen voor de kinderen die in deze families opgroeien. Hun perspectief op een volwaardig en onafhankelijk bestaan in de samenleving is daardoor in het geding. Het verbeteren van de situatie van deze kinderen vraagt een passende en duurzame aanpak.

Dit kennisfundament, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, biedt handvatten voor de aanpak van de bestaande problematiek. Het vormt daarmee de basis waarop betrokken ketenpartners, zoals gemeenten, politie en hulpverleningsinstanties, gezamenlijk kunnen voortbouwen.

ISBN 978-90-5931-943-1



9 789059 319431



« waakzaam en dienstbaar »